



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



TESIS

**“CRISIS POSTELECTORAL EN MÉXICO
Y REDISEÑO INSTITUCIONAL**

UN ANÁLISIS DE LA RECONFIGURACIÓN IFE-INE
A LA LUZ DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL”

QUE PRESENTA

DEVANY ANA KAREN COVARRUBIAS ALEMÁN

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

DIRECTOR DE TESIS

DR. ROGELIO LÓPEZ SÁNCHEZ

Monterrey, Nuevo León, México a Julio de 2016



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

Los integrantes del H. Jurado examinador de la sustentante:

DEVANY ANA KAREN COVARRUBIAS ALEMAN.

Hacemos constar que hemos revisado y aprobado la tesis titulada:

“CRISIS POSTELECTORAL EN MÉXICO

Y REDISEÑO INSTITUCIONAL

UN ANÁLISIS DE LA RECONFIGURACIÓN IFE-INE

A LA LUZ DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL”

FIRMAS DEL HONORABLE JURADO

Nombre
Presidente

Nombre
Secretario

Nombre
Vocal

Unidad Mederos, Monterrey, Nuevo León a Julio 2016

Lic. Devany Ana Karen Covarrubias Alemán

Agradecimientos

Acercándome al final de una meta más en mi vida profesional, agradezco primero que nada a quien me da vida, paciencia, perseverancia, fortaleza y en quien todo es posible y me ha ayudado a salir adelante, Dios, “porque no nos ha dado Dios espíritu de timidez, sino de fortaleza, de amor y de dominio propio” 2 Timoteo 1:6.

De esta manera, me es muy grato agradecer a:

- Dr. Rogelio López Sánchez, quien ha sido mi director, tutor y asesor de tesis, y cuya valiosa paciencia, orientación y apoyo recibido, me ha ayudado y permitido en gran manera concluir tan importante meta para mí.
- Asimismo, agradezco a la Universidad Autónoma de Nuevo León y en especial a la facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, por brindarme la oportunidad de realizar mis estudios de perfeccionamiento académico.
- De igual manera, externo mi agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por la oportunidad de formar parte de tan prestigiado programa de calidad, además del apoyo económico que me extendió para poder cursar el Programa de Posgrado.
- Agradezco a mi familia, de quien siempre he recibido apoyo y aliento para continuar en todas y cada una de las metas que he decidido enfrentar tanto en el ámbito profesional como personal.
- Por último, pero no por ello menos importante, agradezco a las personas que Dios ha puesto en mi camino y me han alentado a seguir adelante y superar cada una de las pruebas, amigos y amigas, muchas gracias.

ÍNDICE

| | |
|-------------------------|------|
| ÍNDICE DE TABLAS | vi |
| ÍNDICE DE FIGURAS | vii |
| PRESENTACIÓN | viii |

CAPITULO 1

REDISEÑO INSTITUCIONAL: ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

| | |
|--|---|
| 1.1. Antecedentes | 1 |
| 1.2. Problema de investigación | 3 |
| 1.3. Justificación y pertinencia de esta investigación | 4 |
| 1.4. Objetivo general | 4 |
| 1.5. Objetivos específicos | 5 |
| 1.6. Variables | 5 |
| 1.7. Hipótesis..... | 6 |
| 1.8. Método | 6 |

CAPÍTULO 2

EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LA INSTITUCIÓN Y LOS COMPONENTES DE SU ESTRUCTURA

| | |
|--|----|
| 2.1. La teoría de la institución y la fundación una aproximación al Sistema Electoral Mexicano | 9 |
| 2.2. El Sistema Político y Sistema Electoral en México | 12 |
| 2.3. Variables dependientes del sistema electoral: Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza, Legitimidad, Desconfianza Institucional..... | 24 |
| 2.4. La Calidad De La Democracia En El Sistema Electoral Mexicano | 31 |

CAPÍTULO 3.

EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA INSTITUCIÓN: IFE-INE

| | |
|--|----|
| 3.1. La historia de la evolución de los procesos electorales en México | 34 |
| 3.2. IFE: su origen y fundación | 71 |
| 3.3. ¿Qué es el Instituto Federal Electoral y que funciones cumple? | 73 |
| 3.4. Estudio de las reformas realizadas a la Institución (IFE) después de su fundación | 78 |

CAPÍTULO 4

REDISEÑO INSTITUCIONAL: EL SISTEMA ELECTORAL COMO UNA ESTRATEGIA POLÍTICA

| | |
|---|-----|
| 4.1. Instituciones, Diseño institucional y Reformas institucionales en el Sistema Electoral | 103 |
| 4.2. Análisis del contexto y situación política durante las reformas al IFE. | 107 |
| 4.3. Los aspectos claves y relevantes de la Reforma electoral 2014 | 120 |
| 4.4. Reforma 2014: el camino continuo hacia una verdadera democracia o el retroceso a un centralismo electoral y político | 126 |

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

| | |
|-----------------------------|-----|
| 5.1.- Propuesta | 135 |
| 5.2.- Recomendaciones | 135 |
| REFERENCIAS | 137 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Variables de investigación | 5 |
| Tabla 2. Definiciones en ingles del término Política..... | 13 |
| Tabla 3. Estudio de democracia año 2015 | 26 |
| Tabla 4. Creencia de la población en el Sistema Político | 27 |
| Tabla 5. Juntas Electorales y su integración | 36 |
| Tabla 6. Organización de procesos electoral en el año de 1824 | 39 |
| Tabla 7. Integración de autoridades electorales 1836 | 41 |
| Tabla 8. División e integración de las autoridades electorales 1857 | 51 |
| Tabla 9. Posturas de legitimidad ante el recurso de Amparo..... | 55 |
| Tabla 10. Organización de autoridades electorales 1910 | 57 |
| Tabla 11. Representación para las elecciones de Senadores, Presidente, vice- presidente y ministros de la SCJ | 58 |
| Tabla 11.1. Para la elección de los diputados | 58 |
| Tabla 12. Comisión Federal de Vigilancia, autoridades | 61 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1. Funcionamiento de un Sistema Político según David Easton | 16 |
| Figura 2. Interpretación del Sistema Político, según David Easton | 17 |
| Figura 3. Representación de elementos básicos en un Sistema Político | 20 |
| Figura 4. Integración y función de las juntas Electorales | 46 |
| Figura 5. Representación del proceso de votación Colegios Electorales | 49 |
| Figura 6. Autoridades en el proceso de elecciones 1857 | 53 |

PRESENTACIÓN

Las instituciones en la vida social han sido de gran relevancia y de ayuda para los Sistemas Políticos, la creación de estas responde a una serie de necesidades y demandas de una ciudadanía (García, N. 2013. pág.25). Además de ello, son importantes en la existencia social porque afectan la conducta y la toma de decisiones individuales y colectivas, las Instituciones según Maurice Hauriou, nacen, crecen y mueren jurídicamente, por lo que es normal que una Institución esté en constante cambio o bien deje de existir de un tiempo a otros (1968. pág. 39).

El rediseño en las instituciones es un ejemplo de ello, tal es el caso del Instituto Federal Electoral en México, dicha institución sufrió un rediseño institucional en cual se cambia radicalmente el modelo con el que se operaba por más de dos décadas, dicha modificación, nos deja en tela de juicio su credibilidad, surgiendo especulaciones y confusión, acerca de este cambio a la institución y el nuevo modelo que plantean en la reciente reforma político-electoral.

En México durante muchos años se trabajó en conseguir una institución que se encargará de los comicios electorales, debido a que la sociedad desconfiaba del actuar de las autoridades en los procesos electorales para elegir a sus representantes, ya que la Institución que se encargaba de ello, dependía directamente del Poder Ejecutivo.

En 1990 nace el Instituto Federal Electoral, este como respuesta a la desconfianza del proceso que se llevaba a cabo en los comicios electorales de 1988, esta institución consiguió la autonomía para poder representar la voluntad del pueblo, y parecía que la democracia en el pueblo Federal Mexicano iba en una transición hacia una verdadera democracia y ello se fortalecía con la alternancia en el Poder Ejecutivo unos años después.

Sin embargo, en procesos electorales posteriores, la credibilidad y la confianza parecen haberse venido abajo, por lo que se comenzó a trabajar en un nuevo modelo, una nueva reforma a la institución con la cual pudiese recuperar de lo que parecía una crisis de gobernabilidad aunada a una desconfianza Institucional del IFE. Para el año 2012 ya se

direccionaba una nueva reforma, la cual a finales de ese año fue firmada por los actores políticos correspondientes, para más tarde en el 2014 poner en práctica.

Todo este proceso de rediseño en la institución nos lleva a tratar de identificar qué es lo que ha fallado o no se ha logrado hacer, para tener una institución con una total legitimidad y credibilidad, analizando la última reforma que se realizó al Sistema Electoral en la cual se modificaron algunas funciones, pero sobre todo la modificación o el rediseño del nombre de la institución; así como conocer si esta reforma nos conduce hacia un nuevo modelo de comunicación política o nos hace retroceder a un modelo de comunicación política con prácticas centralistas a consecuencia de las crisis políticas.

Esta situación nos ha llevado a suponer a manera de hipótesis que: El rediseño institucional del IFE-INE es proporcional al contexto histórico de cada proceso electoral para fortalecimiento de la institución; o que el rediseño institucional del IFE-INE es una respuesta política al contexto político actual resultado de la interacción de ciertos actores políticos influenciada por factores no institucionales.

De esta manera nos hace pensar que el Instituto Nacional Electoral no cumplió con el objetivo que se tenía al inicio de su fundación, por lo que ha sufrido una serie de reformas para tratar de mejorar las funciones de este, sin embargo, en esta última reforma esta Institución fue modificada radicalmente desde su diseño institucional hasta las funciones con las cuales cumplía.

El resultado de esta serie de cambios es la incertidumbre que nos hace preguntarnos: ¿hacia dónde nos conducen las autoridades electorales con este nuevo sistema y que confianza (la cual está muy desgastada) nos garantiza a todos los ciudadanos?, quienes exigimos una verdadera calidad de democracia.

Por lo que la metodología de nuestra investigación pretende ser cualitativa, explicativa y descriptiva, tomando como base el enfoque histórico-empírico o institucionalismo contextualizado planteado por Nohlen. Con este enfoque se pretende examinar hacia dónde nos conducen las autoridades con este nuevo modelo electoral, por

lo que la relevancia del contexto es de suma importancia en el análisis y diseño de las instituciones.

Asimismo se analizarán teorías, modelos y esquemas teórico-prácticos con la finalidad de observar las características, funciones y elementos de una institución para poder determinar si la institución en cuestión en la investigación cumple con ellas. Cabe señalar que esta investigación será basada dentro de la corriente del neoinstitucionalismo, por una parte porque se ocupa de nuevo del estudio de las instituciones públicas y además porque se toma en serio las centrales exigencias del neoinstitucionalismo.

El objetivo general de la investigación es, analizar las reformas electorales que se han realizado al Instituto Federal Electoral con base en la teoría de la Institución y la fundación, a fin de conocer cuáles han sido los motivos de las múltiples modificaciones que se han le han realizado desde el nacimiento y fundación de esta, pero sobre todo conocer y analizar la reforma electoral de 2014, la cual pareciera que nos direcciona hacia un modelo de comunicación política, pero a la vez parece ser que nos regresa hacia un tipo de gobierno centralista lo cual podría afectar la transición democrática que se había logrado en el país.

En el primer capítulo se detalla el Sistema Electoral y Político con el que cuenta nuestro país, con el objetivo de conocer la estructura del Sistema Político y Electoral mexicano e identificar las variables sociales que han sido clave para el surgimiento de una Institución Electoral, con el fin de comprender las reformas que se le han realizado a la Institución desde su nacimiento.

En el segundo capítulo nos remitimos a analizar la historia de los procesos electorales en México, para comprender y ubicar el contexto político que se vivía cuando nace y se funda la Institución Electoral, así como conocer la estructura interna del Instituto y las funciones para las cuales fue fundada.

Por último, en la presente investigación se encontraran con el tercer capítulo, en el cual se realiza un análisis para determinar si el rediseño institucional que se le realizó al

IFE, fue realmente necesario y porque; asimismo se busca comprobar si este ha sido un cambio benefactor para la institución electoral que nos conduce a un nuevo modelo electoral, o si por lo contrario, nos hace retroceder a un modelo de comunicación política con prácticas centralistas, como se tenía anteriormente.

Consideramos que esta investigación es de suma importancia, pues la reforma al Sistema Electoral Mexicano ha despertado el interés de muchos actores sociales y se ha comenzado a especular acerca de la veracidad que pudiera alcanzar la nueva Institución Electoral en los procesos electorales posteriores. Por ello, esperamos que los resultados de la presente investigación sean atractivos y de utilidad al lector.

CAPITULO 1

REDISEÑO INSTITUCIONAL: ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En el presente capítulo se dan a conocer los antecedentes de la presente investigación, asimismo en este capítulo encontraremos descrito el problema de investigación que se intentara demostrar durante el desarrollo de la misma y la justificación por la cual se realiza la investigación. De la misma manera, se dan a conocer los objetivos generales y los específicos, así como también se establecen en el mismo, las variables y el establecimiento de la hipótesis planteada para la investigación.

1.1- Antecedentes

La ruta electoral en nuestro país guarda una especial relevancia dado el contexto político mexicano. El desempeño y la actuación de las autoridades electorales han sido un factor determinante en la legitimidad del resultado de los procesos electorales así como en la confianza y la credibilidad de las instituciones, por lo que estas han sido un instrumento fundamental en la instauración democrática (Mirón, R. 2011. pág. 14).

La evolución del sistema electoral mexicano hacia la transición democrática se ha dado esencialmente a través de las múltiples transformaciones a las normas e instituciones electorales, así como los cambios que se han suscitado en el sistema de representación los cuales han resultado de la diversidad política que ha adquirido el país a lo largo de su historia política (Córdova, L. 2014. pág. 51).

El proceso de cambio electoral lo podemos situar a partir de que se implementa el sistema electoral abierto, donde las posibilidades de elegir directamente a nuestros representantes, se convertían en algo posible y además el sufragio se adquiría tanto para hombres como para mujeres (1953) en cualquier nivel en toda la nación.

Este último hecho, marcaría el inicio de un gran avance hacia la consolidación de la democracia. Luego entonces, es así como se comienzan a dar importantes modificaciones en el sistema electoral. Tal es el caso de 1946, año en el cual se promulga la Ley Federal Electoral, bajo la cual se creó la Comisión Federal electoral.

Esta Institución fue una gran iniciativa puesto que esta tenía como objetivo dar confianza y legitimidad a los ciudadanos respecto de los procesos electorales, sin embargo el contexto histórico que se vivía en esos momentos en nuestro país no eran los idóneos, pues este se encontraba sumergido en un autoritarismo, por lo que este Organismo Electoral no podía fungir con sus funciones (Mirón, R. 2011. pág. 14).

Por tanto, el proceso de elecciones seguía llevándose a cabo en un ambiente de inequidad para los contendientes opositores al partido que se encontraba en el poder. Para justificar lo anterior, tenemos el claro ejemplo de la elección para presidente en 1976 en la que José López Portillo quedó electo con el 100% de los votos a su favor, el presidente electo era candidato del Partido Revolucionario Institucional, partido que duraría en el poder 70 años¹.

Para 1977 se da un acontecimiento importante en materia electoral, el presidente López Portillo promulgo una reforma de la cual se expedía la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) hecho que marcaba un paso hacia una transición democrática. Esta LFOPPE marca en nuestra historia electoral, la primera generación de reformas electorales (Córdova, L. 2014. Pág. 2).

A pesar de que había dado un paso importante en materia electoral y se iniciaba con un tránsito democratizador en México, la desconfianza en la organización y la administración de las elecciones seguía en la ciudadanía. En 1990 con una reforma que fue trascendental para nuestro país, el Congreso de la Unión expedía el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -COFIPE- y a su vez creaba el Instituto federal Electoral -IFE- con la finalidad de tener una autoridad que diera certidumbre, confianza y legitimidad a los procesos electorales (Guerrero, J. 2011. Pág. 2).

Sin lugar a dudas, la creación del IFE fue crucial ya que la sociedad necesitaba que una autoridad garantizara legalidad y certeza, pero sobre todo transparencia a los comicios electorales que se llevan a cabo en nuestro país, luego de que en esa época se estuviera atravesando por una crisis de gobernabilidad política.

¹ Cabe resaltar que este partido durante más de la mitad de los años que estuvo en el poder, no tuvo otros partidos opositores y cuando se comenzaban a presentar otros partidos, su oposición no era real.

En 1993 se dio una reforma al COFIPE en la que se agregaban facultades al IFE, asimismo, un año más tarde hubo un proceso de reforma en el que se enfatizó que la función estatal de organizar las elecciones, proceso que se realizaría a través de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya integración sería no solo los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que también participarían los ciudadanos.

Posteriormente en 1996 se lleva a cabo otra reforma, esta de gran relevancia, ya que en la misma se suprimía el poder ejecutivo, y por consiguiente, se daba paso una verdadera independencia y autonomía de la autoridad y del Sistema Electoral Mexicano. Así mismo con esta reforma se daba paso a la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En 2007 el congreso de la unión otorgó al IFE 53² atribuciones, que tenían como objetivo el fortalecimiento de la confianza y la credibilidad, esto debido a que en los comicios electorales del 2006 la confianza hacia la transparencia en los procesos de la Institución se vio seriamente afectada.

Es así como se resumen algunos antecedentes del sistema electoral en México para el año 2012 ya se direccionaba hacia una nueva reforma. El 2 de diciembre de este año se firmaba en la cámara de diputados el “Pacto por México”; esto era una serie de reformas políticas, en las que se establecía también una reforma electoral, argumentándose que estas reformas eran una serie de acuerdos para la Gobernabilidad Democrática del país.

1.2. Problema de investigación

El rediseño normativo del INE a lo largo de la historia política en México no tiene relación con la adaptación de esta institución a los cambios del sistema político-electoral, sino con las recurrentes crisis políticas derivadas de procesos electorales concretos, que en lugar de dotar de legitimidad y certeza a la Institución, provocan inestabilidad al rediseñar

² Dichas atribuciones se ven reflejadas en la creación de un nuevo libro séptimo en el que se contienen las normas relativas a sanciones, procedimientos y órganos del IFE facultados en esas materias. Véase, Proceso legislativo de la reforma 2007 al COFIPE, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

orgánicamente el organismo, dotándolo la mayor parte de las ocasiones de mayores facultades, robusteciendo su actuar y debilitando así su credibilidad ante la ciudadanía.

Este robustecimiento de facultades y cambio normativo en lugar de beneficiar su actuar, impiden el correcto y normal funcionamiento del INE, ya que desvían su función original como Institución de organizar las elecciones, convirtiéndolo en un juez rector del proceso electoral con facultades de fiscalización de recursos, monitoreo de medios de comunicación, facultades indagatorias, entre otras, que además de predisponer la judicialización de los procesos electorales, lo convierten en un organismo singular y único en el mundo, con una autoridad sin precedentes en la historia político-mexicana, y que no contribuyen a mejorar la percepción ciudadana ni la cultura cívico-política en el país, generando así una crisis institucional grave que debilita su normal funcionamiento.

1.3. Justificación y pertinencia de esta investigación

El Instituto Nacional Electoral no ha cumplido con el objetivo que se tenía al inicio de su fundación, por lo que ha sufrido una serie de reformas para tratar de mejorar las funciones de este, más sin embargo, en esta última reforma esta institución fue modificada radicalmente desde su diseño institucional hasta las funciones con las cuales cumplía.

El resultado de esta serie de cambios es la incertidumbre que nos hace preguntarnos hacia donde nos conducen las autoridades electorales, si de verdad vamos hacia un nuevo modelo de comunicación político-electoral o bien a nos direccionan a un modelo con prácticas centralistas, resultado de una estrategia política.

1.4. Objetivo general

Analizar las reformas electorales que se han realizado al Instituto Federal Electoral a fin de conocer, cuáles han sido los motivos de las múltiples modificaciones que se han le han realizado desde el nacimiento y fundación de está, pero sobre todo conocer y analizar la reforma electoral 2014, la cual pareciera que nos direcciono hacia un nuevo modelo electoral, pero a la vez parece ser que nos regresa hacia un tipo de gobierno centralista lo cual podría afectar la transición democrática que se había logrado en el país.

1.5. Objetivos específicos

- Conocer la estructura del sistema político y electoral mexicano e identificar los indicadores sociales que han sido clave para el surgimiento de una institución electoral, con el fin de comprender las reformas que se le han realizado a la institución desde su nacimiento.
- Analizar la historia de los procesos electorales en México, para comprender y ubicar el contexto político que se vivía cuando nace y se funda la Institución electoral, así como conocer la estructura interna del Instituto y las funciones para las cuales fue fundada.
- Realizar un análisis a profundo para determinar si el rediseño institucional que se le realizó al IFE ahora INE fue realmente necesario para la institución electoral o si por lo contrario nos regresa a un modelo electoral centralista el cual se tenía antes del surgimiento del IFE.

1.6. Variables

Tabla 1.

Variables de investigación.

| Variables Dependientes | Objeto de estudio | Variables Independientes |
|---|------------------------------------|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Democracia• Estado• Gobernabilidad• Legitimidad• Reformas institucionales | Rediseño institucional IFE- INE | <ul style="list-style-type: none">• Desconfianza Institucional• Cultura política• Poderes de facto |

Fuente: elaboración propia

1.7. Hipótesis

- El rediseño institucional del IFE-INE es proporcional al contexto histórico de cada proceso electoral para fortalecimiento de la institución.
- El rediseño institucional del IFE-INE es respuesta política al contexto político actual resultado de la interacción de ciertos actores políticos influenciada por factores no institucionales.

1.8 Método

Nuestra investigación se basó en un método cualitativo, explicativo y descriptivo, tomando como base el enfoque histórico-empírico y el enfoque de institucionalismo contextualizado³ planteado por Nohlen, tal enfoque tiene como finalidad destacar la relevancia del contexto⁴ en el análisis institucional (2006, pág. 1). Por ello, y en concordancia con la premisa de que la estabilidad, la eficacia y rendimiento de las instituciones, muchas de las veces, depende del contexto de un país, partiremos a investigar la historia de la Institución electoral en México y sus múltiples reformas

Utilizamos el enfoque histórico-empírico para poder comprender el contexto pues es más abarcador y hace referencia especialmente a los supuestos epistemológicos y teóricos. Por otro lado el enfoque de institucionalismo contextualizado puede ser entendido como una aplicación concreta de esos supuestos de análisis institucional y comparativo (Nohlen, D. 2006. pág.3).

Desde el punto de vista del enfoque institucionalismo contextualizado, las instituciones políticas constituyen las estructuras fundamentales del sistema político que se refieren al ámbito donde se producen y ejecutan las decisiones con carácter

³ Por lo general se habla indistintamente del enfoque histórico-empírico, del institucionalismo contextualizado y de la escuela de Heidelberg, sin embargo las tres denominaciones no constituyen sinónimos intercambiables. Para mayor comprensión Véase El institucionalismo Contextualizado, Introducción de Richard Ortiz. 2006. pág. 3

⁴ Este término hace referencia a la relación interna entre determinados procesos y circunstancias de un fenómeno social o político y a sus especificidades históricas concretas. La razón por la que utilizamos este concepto complejo es debido a que consideramos que un acontecimiento político o social siempre está relacionado con una situación histórica determinada. Véase El institucionalismo Contextualizado, Introducción de Richard Ortiz. 2006. pág. 1

obligatorio, por ello la investigación pretende apoyarse en este enfoque pues se considera que la institución electoral forma parte importante de la estructura del sistema político mexicano, y además se está de acuerdo con Nohlen ya que menciona “las instituciones marcan el comportamiento político, así como a la inversa, los estilos políticos influyen en la estructura institucional” (2006. pág. 23).

Asimismo, se analizaron teorías, modelos y esquemas teorico-practicos con la final de observar las características, funciones y elementos de una institución para poder determinar si la institución en cuestión en la investigación cumple con ellas. Tal es el caso de la Teoría de la Institución y la Fundación de Maurice Hauriou en la que nos da a conocer los elementos con los que debe cumplir una institución (1968, pág. 39).

Uno de los enfoques que se utilizaron para nuestra investigación es el enfoque analítico, dentro de este diferenciaremos el pensamiento social-tecnológico cuyo referente principal es la reflexión teórica y, en términos operativos, el diseño institucional racional por un lado y por el otro un pensamiento de ingeniería política que percibe lo institucional como resultado de un proceso histórico.

Apoyamos la investigación en el enfoque de Análisis Sistémico de David Easton quien menciona que “la vida política puede considerarse como sistema de conducta y el sistema político será su principal unidad de análisis” con este enfoque trataremos de comprender la relación que hay entre los factores relevantes de la vida política con el sistema electoral.

Cabe señalar que esta investigación se basó en la teoría neoinstitucional, la cual se ocupa de nuevo del estudio de las instituciones públicas. Según Harto de Vera este enfoque afirma que “no existe un actor individual, sino sujetos que actúan como insertos dentro de complejas tramas institucionales” (2014, pág. 149).

Bajo este contexto, los principales métodos que se utilizaros en esta investigación fueron los siguientes (Courtis, 2006):

- Análisis del lenguaje: es de suma trascendencia el empleo del método de análisis del lenguaje, tomando en consideración que las reformas electorales constitucionales forman

parte del lenguaje jurídico más vago, impreciso e indeterminado que existe en el sistema jurídico. Asimismo, tomando en consideración que las normas también son unidades lingüísticas de sentido.

- Análisis lógico: se utilizó a partir del empleo del método analítico- descriptivo del presente estudio y del análisis institucional basado en el enfoque del contexto político.

- Análisis sistemático: con este enfoque trataremos de comprender la relación existente entre los factores relevantes de la vida política, y basándonos en el enfoque histórico-comparativo, con el sistema electoral.

- Análisis ideológico: nuestra perspectiva de análisis sostiene una ideología neoconstitucionalista, ya que esta estudia a las instituciones públicas dentro de complejas tramas del contexto histórico-político.

- Análisis empírico: el análisis se hizo con base en la realidad constitucional de México, tomando en cuenta los factores que influyen en las decisiones político-electorales.

La aplicación de nuestro método de la investigación en ciencias sociales pretende esclarecer procesos ocurridos, además de brindar una comprensión crítica que elimine criterios de impureza y confusión metodológica.

Todo lo anterior estructura la presente investigación, la cual pretende que sea de interés al lector, pues consideramos que la investigación es de suma importancia, pues las modificaciones que se le han realizado al Sistema Electoral son de gran interés de muchos actores sociales, puesto que los cambios en la última reforma han sido muy radicales.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LA INSTITUCIÓN Y LOS COMPONENTES DE SU ESTRUCTURA.

En este capítulo de la investigación tiene como propósito analizar la teoría de la institución y la fundación de Maurice Hauriou para adaptarla al Sistema Electoral Mexicano, haciendo énfasis en la Institución Electoral que se tiene en el país, es decir, en el Instituto Nacional Electoral (INE).

Asimismo, describiremos brevemente el sistema político y el sistema electoral, pues es de importancia conocer a cerca de estos ya que nos ayudaran para desarrollar con más precisión la investigación; sobre todo al estudiar el sistema electoral de nuestro país, en las cuales, las instituciones son un punto muy importante.

2.1 La teoría de la institución y la fundación una aproximación al Sistema Electoral Mexicano.

Según Dieter Nohlen “los sistemas electorales determinan las normas de los mecanismos como el sufragio, a través de los cuales los ciudadanos pueden elegir a sus representantes expresando sus preferencias políticas y eligiendo a quienes desean que los gobiernen” (2008, pág. 26).

El Sistema Electoral además de lo que nos dice Nohlen, se encarga de otorgarnos instituciones que se especializan en llevar a cabo estos mecanismos para facilitar a los ciudadanos la participación en los asuntos públicos como lo es la representación de los ciudadanos, teniendo como función el enlace entre el gobierno y la sociedad.

Según Hauriou nos menciona que las instituciones representan la duración, la continuidad de lo real de ese objetivo con el que una Institución nace, constituyéndose en un fundamento jurídico ante una sociedad y del Estado. Estas se fundan gracias al poder, pero este debe ser reconocido u objetivo para ser jurídicamente válido. (1968. pág. 31)

Nuestro Sistema Electoral está a cargo de una institución autónoma, fundada con el objetivo de organizar las elecciones en los distintos ámbitos en los que se divide nuestro

país. Basándonos en la teoría de Hauriou esta institución es jurídicamente válida, se mantiene a través del derecho subjetivo⁵ y por petición de un grupo de interés de la sociedad mexicana.

En la teoría de la institución, Hauriou nos comenta que una institución es una idea de obra, una empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social, en nuestro sistema electoral mexicano, el IFE (un instituto creado como respuesta a una demanda social) por ejemplo, nace como una idea la cual perdura por más de una década producto de un grupo de interés con cierto poder que exigía veracidad en las elecciones de representación popular.

Este autor nos hace comprender que toda institución nace, vive y muere jurídicamente, por lo que es común ver que ciertas instituciones dejen de existir en determinado momento o bien tengan cambios muy drásticos como parte de su evolución con el contexto histórico de cada país (Hauriou 1968, pág. 41).

Con ello entonces debemos tener claro que las instituciones nacen siendo parte de una obra o de una empresa la cual tiene un objeto conciso de parte de un grupo de interés o un grupo social, los cuales tienen manifestaciones de comunión dirigidas por órganos de poder y reglamentadas por procedimientos.

Es de suma importancia saber que toda institución o empresa nace con un objeto, es decir, con la idea para la cual nace la institución, lo cual marca una directriz o línea interior, hacia generaciones futuras con un claro objetivo. Más sin embargo también es importante saber que si este objeto o idea con la que nace una institución no se alcanza o se logra la institución pueden llegar a su fin jurídicamente.

Retomando como ejemplo el IFE ahora INE fue una institución que como ya se mencionó tuvo una existencia de más de una década, durante su vivencia después de su fundación se realizaron varias reformas que modificaban sus funciones, se hacían ajustes

⁵ Es decir por voluntad consiente de sujetos determinados, lo cual determina la existencia propia de ellas. Para mejor comprensión ir Hauriou, M. *La Teoría de la Institución y la Fundación*, 1968, pág. 32.

en sus departamentos, esto con la finalidad de cumplir el objetivo por el cual nació y se fundó la institución a inicios de los años 90.

Hauriou nos dice que el nacimiento, la vivencia, existencia y muerte de las instituciones se produce en la operación de su fundación. Existen dos modalidades de fundación, las que se producen por la voluntad aislada de un solo individuo (hospitales, asilos, etc.) y la que implica la voluntad común de muchos individuos ya sean corporaciones, universidades, etc., (1968. pág. 40).

Todas las instituciones según el autor son creadas para durar largo tiempo, sin duda la poca o la mucha existencia de estas radica en la idea con la que nace la institución y la modalidad con la que se funda. Además, determinante la muerte de las instituciones, por más existencia que tengan, y esto puede ser determinado por razones internas de mala organización o de deterioro de la idea, y a menudo, lo están también por accidentes exteriores, desafección u hostilidad del medio social.

Cabe destacar que las instituciones que nuestro sistema electoral establece cumplen con lo que establece Maurice Hauriou (1968. pág.) con respecto a las instituciones, ya que estas nacen y son fundadas como un objetivo claro y establecido por cierto grupo o grupos de interés lo cual les da veracidad jurídica ante la sociedad.

En el caso del IFE más adelante revisaremos cuales fueron los motivos por lo que hubo un rediseño radical al instituto, ya que no sabemos si el cambio fue porque no se cumplió el objetivo para el cual nace la institución o bien si solo es un cambio que responde al contexto histórico del momento que se vive en los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo pronto podemos establecer que el IFE nació con un objetivo o una idea bien establecida jurídicamente, la cual perduró por más de una década siendo una de las instituciones que se encargó de una actividad tan importante para todo país democrático como lo es la organización para elegir a nuestros representantes populares.

Esta institución (IFE) fue una herramienta para poder avanzar en la forma de gobierno que tiene el país, es decir, en la Democracia, que si bien aún le falta mucho para alcanzar a ser un país democrático, la institución logró (en conjunto con otras) un avance

que nos colocó, hasta hace un par de años, en una transición hacia una democracia consolidada.

2.2 El sistema político y sistema electoral en México

En este capítulo se pretende analizar el sistema político y el sistema electoral con el que cuenta México desde el punto de vista de Maurice Hauriou, tomándose como variables independientes. Esto con la finalidad de comprender más adelante el objetivo de esta investigación así como la función que tienen las Instituciones tanto en el sistema político como en el electoral.

Hablar de este concepto compuesto pareciera fácil y, más aún, escribir sobre el Sistema Político Mexicano, sin embargo, hay, parece ser que no está del todo comprendido lo que se significa un Sistema Político. Por ello, es necesario delimitar el término anterior, pues de esta manera, esperamos se tenga una mejor comprensión de la importancia de este tema en la presente investigación.

Según Gustavo Montiel pueden identificar tres tipos del uso de la palabra “sistema”. Por un lado podemos describir al sistema como una descripción de algo, es decir, un sistema es un conjunto de elementos que se interrelacionan entre ellos y con el ambiente. En una segunda utilización, se refiere a las maneras de construir explicaciones sobre cómo un conjunto de elementos se estructura, se relacionan y se conectan con el ambiente. El tercer uso es el de la aplicación de una perspectiva específica sobre los sistemas que incluye conceptos analíticos, metodologías y enfoques sobre el concepto de sistema en el estudio de un fenómeno (2008. pág. 174).

David Easton identifica a un sistema “como una serie interacciones que cuentan con la capacidad de transformar sus propias estructuras y procesos” (1965, en Harto de Vera, 2011, pág. 45). Para el sociólogo Niklas Luhmann un sistema es “una estructura organizacional que se compone de partes, las cuales interactúan a través de medios para conseguir un fin en común” (1983. pág. 52).

Después de estas definiciones podemos interpretar que un sistema es el conjunto de elementos enlazados, organizados y relacionados entre sí, cada uno con una función

específica que buscan a través distintos medios conseguir un fin u objetivo determinado. Por lo tanto, habiendo hecho una definición de sistema, definamos el concepto de política, para después reunir las definiciones y poder dar una definición al término de Sistema Político.

Ahora bien, Fernando Harto de Vera argumenta que responder a la pregunta sobre lo que puede ser y debe entenderse por política es una tarea compleja, ya que nos encontramos frente a un término polisémico. Este autor para poder comprender el significado de Política examina los vocablos en inglés que hacen referencia al término de Política (2011. pág. 58).

Tabla 2.

Definiciones en ingles del término Política.

| Termino en Ingles | Definición |
|-------------------|---|
| Politics | La política como actividad relacionada con el ejercicio del poder. |
| Policy | La política como las decisiones ordenadas hacia la consecución de un fin político. (Políticas públicas) |
| Polity | La dimensión institucional de la política, lo político como el universo formado por las acciones y los constructos humanos en lo que la política se desarrolla. |

Fuente: Elaboración propia

Este autor nos dice que además de que el término “Política” es polisémico, es difícil definirlo o entenderlo debido a que el concepto está cargado de historia y a lo largo de la historia se ha le ha dado una infinidad de definiciones. Por ello su definición varía dependiendo el tiempo en el que nos encontremos.

Hay que recordar que el concepto de política proviene de palabras griegas relacionadas con la “*polis*” o ciudad-estado: *politeia* (construcción), *polites* (ciudadano) y *politikos* (estadista). Todos estos términos muestran un significado relativo a los asuntos públicos. (Harto de Vera. 2011. pág. 58)

Por tanto, en el mundo griego de la antigüedad clásica, el ámbito de lo político, comprendía todas esas actividades que compartían los hombres miembros de una misma polis, restringiendo a un número de sujetos que poseían la calidad de ciudadanos. Este concepto griego de política engloba en su interior la esfera de lo social. (Harto de Vera, 2011. pág. 59)

En la época del Imperio romano la política se hizo más jurídica y se circunscribió a los aspectos legales-formales e institucionales. Y a partir de la Edad Media la política se teologiza impregnándose de la visión Cristiana y comienza a ser considerada y por tanto a definirse a través de categorías como el pecado y la gracia. (Held 1991 pág. 53, en Harto de Vera. 2011. pág. 59)

Habiendo resaltado lo anterior del término en cuestión, resumimos que para Harto de Vera la Política puede ser considerada y entendida como “una actividad relacionada con el ejercicio del poder en la cual se toman decisiones ordenadas con un fin público a través de acciones y constructos humanos”

Por su parte Burnham 1953 nos dice que “la política es, en primer lugar, el estudio de las luchas por el poder entre los hombres”, según Prelot, (1986) “la política únicamente ha de investigar los medios por los cuales el poder se adquiere o se pierde”. Y David Easton por su parte nos menciona que “la política puede considerarse como un sistema de conducta” (Harto de Vera. 2011. pág. 158)

La política logra conjuntar una amplia diversidad de intereses y enfoques que presenta una sociedad. Así podemos ir construyendo una definición del término política el cual se ha utilizado por muchos años y siempre se ha asociado a la esfera social, y se ha definido como una actividad compartida por ciudadanos, herramienta mediante la cual se

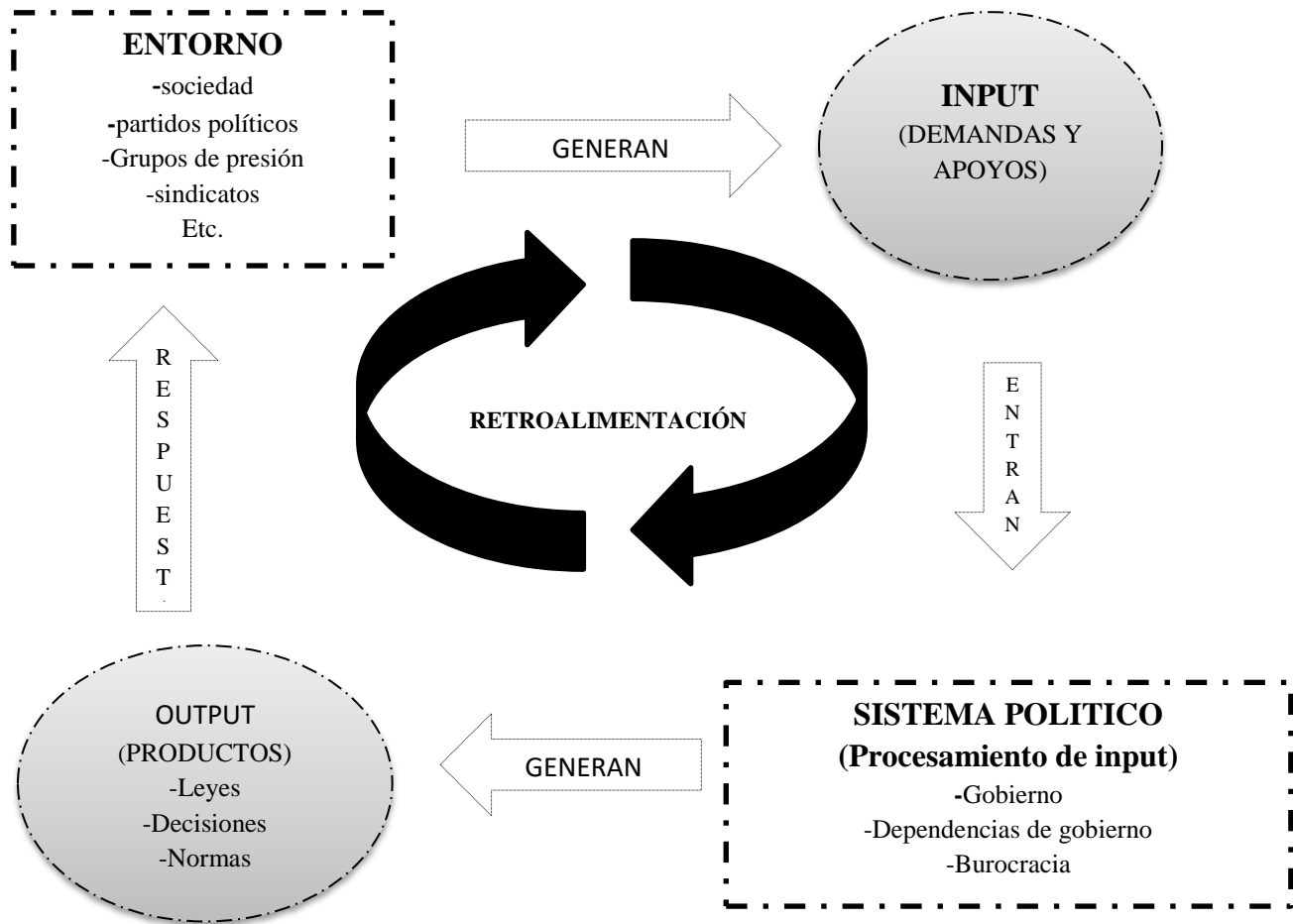
toman decisiones públicas, actividad mediante la cual se adquiere poder en una sociedad, etc.

Con la definición de ambos conceptos, ahora podemos partir a definir Sistema Político, el cual a simple vista lo definiríamos como el “conjunto de elementos, partes u organizaciones que se relacionan entre sí, convirtiéndose en una actividad para lograr un objetivo público en común dentro una sociedad”.

Para David Easton un Sistema Político es “una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad. En él, el uso legítimo de la fuerza está en manos de quienes actúan en nombre de toda la sociedad” (Easton 1965 en Harto de Vera. 2011. pág. 69-70)

Easton analiza la manera en la cual para él funciona el Sistema Político y trata de darlo a conocer de una forma “sencilla” proceso representativo al cual le llama caja negra, para ello examina las relaciones entre entorno y el sistema, recurriendo a los conceptos de input y output (insumos y productos). Los insumos pueden ser demandas y apoyos las cuales se convierten en el interior del Sistema político en productos en forma de leyes, decisiones, etc.

Figura 1⁶



Esta descripción de Easton sobre el funcionamiento del sistema político por supuesto que ha recibido críticas, hay quienes mencionan que ignora la realidad política ya que consideran que lo ve desde un punto muy mecánico, se critica también acerca de la ubicación del sistema político en el conjunto del sistema social, y que la retroalimentación entre estos únicos factores no da espacio para dar cuenta del cambio.

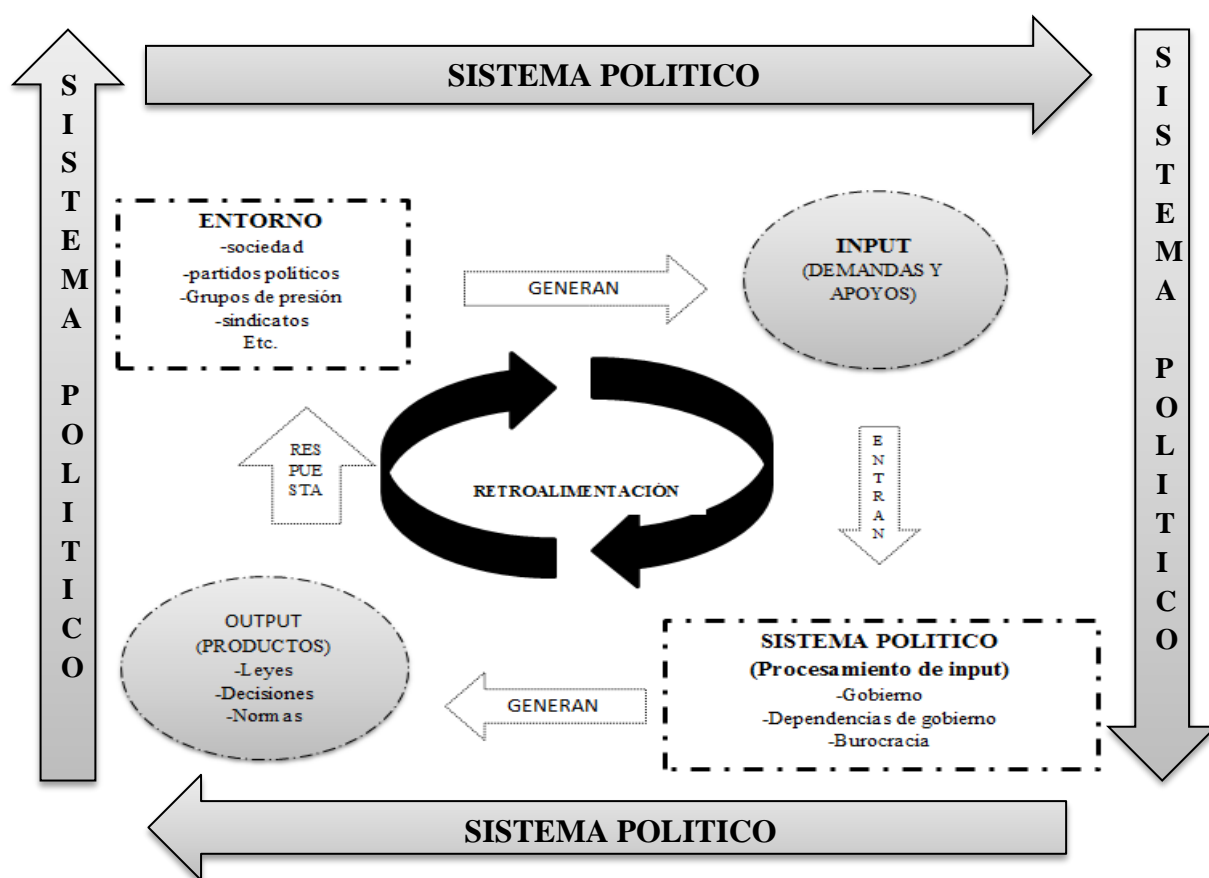
Pudiéramos estar de acuerdo con estas críticas, sobre todo en el punto de la ubicación, este esquema aunque pareciera muy mecánico, representa quizá lo más

⁶ Figura 1 Funcionamiento de un Sistema Político según David Easton examina las relaciones entre entorno y el sistema, recurriendo a los conceptos de input y output (insumos y productos). Los insumos pueden ser demandas y apoyos las cuales se convierten en el interior del Sistema político en productos en forma de leyes, decisiones, etc.

semejante de qué cómo funciona nuestro Sistema Político o bien representa de manera simple la función que tiene o debería tener, por lo que para esta investigación lo interpretaremos como:

El entorno: sociedad partidos políticos, grupos de presión, sindicatos, etc., generan o crean input (demandas y apoyos) los cuales pasan a revisión y procesamiento por parte de los representantes de la ciudadanía (gobierno, dependencias de gobierno, burocracia) quienes convierten esos input en output (productos) en forma de leyes, decisiones, normas, etc., a la sociedad en general (entorno) generándose la retroalimentación y haciendo de todos estos elementos y este proceso los que conforman un Sistema y en este caso el Sistema Político. Esquematiéndolo de la siguiente manera:

Figura 2⁷



⁷ Figura 2 Interpretación del Sistema Político, según David Easton El entorno: sociedad partidos políticos, grupos de presión, sindicatos, etc., generan o crean input (demandas y apoyos) los cuales pasan a revisión y procesamiento por parte de los representantes de la ciudadanía (gobierno, dependencias de gobierno, burocracia) quienes convierten esos input en output (productos) en forma de leyes, decisiones, normas, etc.

Por su parte en estudios más recientes, como los de Omar Bandala nos dice que para poder comprender lo que es o cómo debería entenderse un Sistema Político habría que tener bien definido algunos conceptos básicos que conforman a este, tales como: Estado, Gobierno, Poder, Autoridad y Legitimidad y para el caso de México tendríamos que tomar en cuenta el concepto de Soberanía. (2012. pág. 12)

Siguiendo a este autor definamos los elementos para poder comprender porque para Omar Bandala son básicos para un Sistema Político; para definir Estado podemos distinguir entre una concepción sociológica-política, una concepción jurídica y la filosófica;

La concepción política del Estado concibe a este como puro fenómeno de fuerza, de modo que donde no hay fuerza solo encontramos anarquía y caos. (Passerin 2001, en Aguilera. 2014. pág. 14) La concepción jurídica del Estado ha insistido en la dimensión normativa como ordenamiento jurídico que regula el Estado (atiene principalmente al problema de validez o legalidad de mandato). (Aguilera, año, pág. 14) La concepción filosófica del estado contrapone la legalidad a la legitimidad, en la medida de la legalización de la fuerza misma debe tener una justificación basada en la legitimidad⁸. (Aguilera 2008 en Aguilera. 2014. pág. 14)

Gobierno: este concepto se despliega del concepto de Estado ya que hace referencia a esas autoridades que conducen a través de reglas o normas al pueblo. Según F. Aguilar 2010 Gobierno es “una instancia o agencia que tiene a su cargo la conducción de la sociedad, la cual es elegida y controlada por los otros poderes públicos” (pág. 7).

Poder: Max Weber (1964) definió el poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea esa probabilidad”. Es decir, hace referencia al término como una dominación sobre alguien o algo, es decir, ejercer cierta autoridad sobre un grupo social en el que se encuentra un grado de obediencia. (Weber. 1964, pág. 43 en Harto de Vera. 2011. pág. 66)

⁸ Este término según Bandala 2012 hace referencia a “una población dentro un territorio delimitado el cual se rige a través de una autoridad y normas regulatorias”.

Legitimidad: El término de legitimidad proviene del latín legitimare, el cual hace referencia a hacer cumplir la ley. Entonces cuando utilizamos este concepto damos por hecho es verídico, que está manifestado y por consiguiente ajustado en dicha ley.

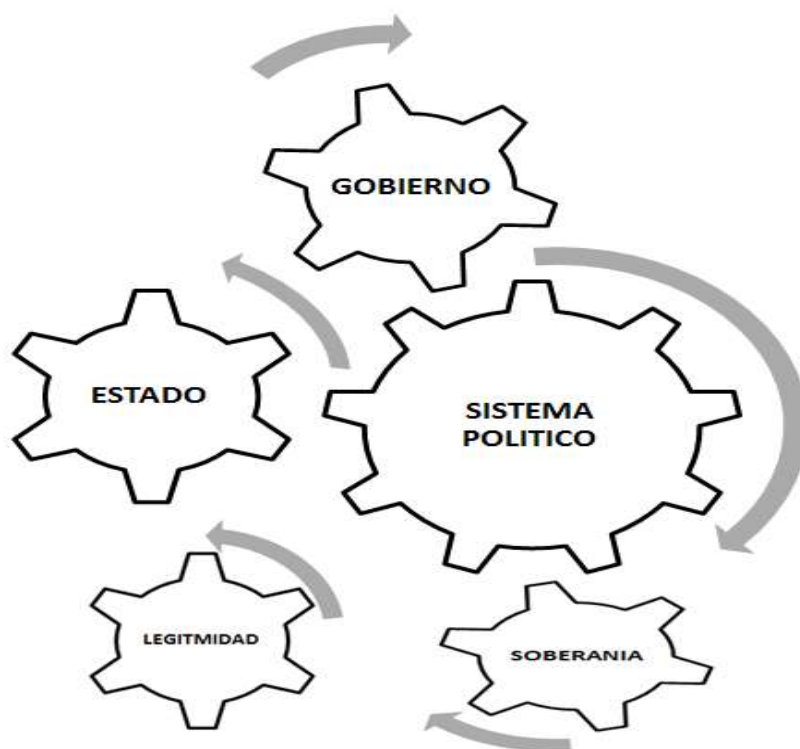
Soberanía: Según la Real Academia Española (RAE) soberanía hace referencia al “ejercicio de autoridad en un cierto territorio”. En nuestra Carta Magna el art. 39 nos dice: la soberanía nacional reside en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. (Constitución Política de los Estados Unidos, art. 39. Pág. 65)

Como podemos darnos cuenta los elementos que Omar Bandala nos menciona como básicos en un sistema, pareciera que desencadenan a partir del concepto Estado, los cuales sin duda son básicos para un sistema político y su funcionamiento. Estos son importantes porque al faltar alguno el sistema simplemente no podría funcionar, sobre todo en nuestro país en el cual los Estados aún carecen de soberanía.

Habiendo definido los elementos básicos de los cuales nos habla Bandala, podemos definir al Sistema Político el cual hace referencia a la “conjunción de instituciones, grupos y procesos políticos que interactúan en determinado entorno histórico, cultural, social y político”. En esta interacción los conceptos que se definieron antes juegan un papel muy importante ya que éstos delimitan la interacción del gobierno, las instituciones, burocracia, etc.

Por consiguiente, lo representamos con un sistema de engranaje en donde todos estos elementos que el autor considera básicos se tienen que encajar y complementar para caminar hacia la misma meta y cumplir con el mismo objetivo, que es el buen funcionamiento del Sistema Político.

Figura 3⁹



Sin duda son elementos que no podrían faltar en un Sistema Político, de estos también se derivan otros elementos o en su caso poderes los cuales hacen funcionar a los citados conceptos antes. Tal es el caso del Estado que lo representa el Poder Legislativo, en el caso del Gobierno representado el Poder Ejecutivo el cual ejerce su poder a través del poder judicial quien se encarga de impartir la autoridad.

Aparte de estos poderes en los que si divide nuestro País, también podemos mención de la autoridad electoral cuyas funciones son de gran importancia para el país, ya que a través de esta los ciudadanos eligen a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Siendo así esta ley electoral también es considerada como un sistema el cual a través de instituciones electorales lleva el debido proceso de representación en México.

Por su parte, los sistemas electorales actúan en una compleja constelación de distintas condiciones sociales, culturales y políticas, que varían según el tiempo y el lugar.

⁹ Representación de elementos básicos en un Sistema Político, en donde todos estos elementos que el autor considera básicos se tienen que encajar y complementar para caminar hacia la misma meta y cumplir con el mismo objetivo, que es el buen funcionamiento del Sistema Político según Omar Bandala (2012).

Ante su dependencia contextual las consecuencias de los Sistemas Electorales así como las ventajas y desventajas de las diferentes alternativas tienen que investigarse y evaluarse siempre en relación a las respectivas condiciones sociopolíticas. (Nohlen, D. 2008. pág. 11)

El Sistema Electoral es de suma importancia para el desarrollo político de un país, Nohlen nos dice que mediante estos se determinan las normas de los mecanismos como el sufragio, a través de los cuales los ciudadanos pueden elegir a sus representantes expresando sus preferencias políticas y definiendo a quienes desean que los gobiernen (2008. pág. 152).

En el caso de Giovanni Sartori sostiene que “el sistema electoral es una de las partes más esenciales de los sistemas políticos. No solo porque son el instrumento político más fácil de manipular sino que influye en el sistema de partidos y afectan el alcance de la representación” (1994 en Nohlen 2004, pág. 26).

Arend Lijphart es más tajante al afirmar que “el sistema electoral es la parte más fundamental de la democracia representativa” (Lijphart. 1994 en Nohlen 2004, pág. 11). Tal vez sea muy radical este autor, pero cabe destacar que los sistemas electorales son estructuras complejas y que sin lugar a dudas la representación es un elemento muy importante para estos ya que sus características pueden determinar el tipo de sistema electoral de un país.

En México la constitución reconoce la vía electoral como la única y jurídicamente válida para la integración y renovación de los poderes ejecutivo y legislativo de la federación, cabe destacar que contamos con una forma de gobierno en la que somos una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos¹⁰.

¹⁰ Art. 40 Título Segundo, capítulo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Algunos elementos particulares de un Sistema Electoral son:

La distribución de las circunscripciones electorales: se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones. Número, el país puede constituirse en una única circunscripción o varias según sea el caso del país. Tamaño, alude al número de escaños que se adjudican en la circunscripción; circunscripciones uninominales y plurinominales.

Forma de candidatura y de votación: candidatura, individual y la de lista. De lista; lista cerrada y bloqueada, permite al votante dar su voto a una lista en bloque en el que respeta el orden y no puede haber una alteración de candidatos. Lista cerrada y no bloqueada, brinda la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos. Lista abierta permite al elector elegir candidatos de diferentes listas y partidos.

La forma de votación está relacionada con la forma de candidatura, voto por un candidato individual o voto por una lista de partidos. En el caso de la lista cerrada y bloqueada el elector solo cuenta con un voto, en las listas cerradas y no bloqueadas se cuentan con dos votos y en las listas abiertas el elector puede confeccionar su propia lista a partir de las propuestas de los partidos.

Estas formas de candidatura y de votos son importantes en tres sentidos; para la relación entre el elector y candidato/representante; para la relación entre candidatos/representantes y su propio partido y para la posibilidad de estructurar la composición de los grupos políticos en el parlamento.

La conversión de votos en escaños: principio o regla de decisión, mediante la que se deciden quienes son los ganadores y quienes son los perdedores en una elección. En esta se distinguen la regla de mayoría; mayoría absoluta o relativa; y mayoría proporcional.

La barrera (o umbral) legal: límite de determinado porcentaje de votos o determinado número de mandatos que los partidos tienen que alcanzar. La única función de las barreras legales consiste en excluir partidos políticos pequeños de la distribución de escaños.

Como antes se mencionó, la representación en un Sistema Electoral puede determinar el tipo de Sistema Electoral que se tiene un país, cada uno de estos tipos de sistemas electorales tiene un objetivo o función en específico, los sistemas electorales se pueden clasificar con arreglo a la representación por mayoría y representación proporcional. (Nohlen. 2008. pág. 11)

Pueden distinguirse diez tipos de sistemas electorales:

Principio de Representación por Mayoría

- Sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales.
- Sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales.
- Sistema de mayoría en circunscripciones plurinominales con representación de minorías.
- Sistema de mayoría en circunscripciones plurinominales pequeñas.
- Sistema de mayoría con lista proporcional adicional

Sistemas Electorales Proporcionales

- Sistemas proporcional en circunscripciones plurinominales
- Sistema proporcional compensatorio.
- Sistema proporcional personalizado con barrera legal
- Sistema de voto transferible
- Representación proporcional pura.

Como podemos darnos cuenta un Sistema Electoral determina las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y definir a sus representantes, así como es que a través de estos es posible convertir votos en escaños (según sea el tipo de S.E con lo que cuente cada país) o bien cargos de gobierno (presidentes, gobernadores, alcaldes, etcétera) como en el caso de nuestro país. (Nohlen, 2008, pág. 8)

Por ello tenemos que tomar mucho en cuenta el tipo de SE que se tiene en el país y por su puesto el tipo de representación, ya que esta es una distinción básica entre

Sistemas Electorales. Recordemos existen dos principios de representación política, los cuales tienen objetivos propios, en el caso de la representación por mayoría el objetivo consiste en producir el gobierno de un partido o de una coalición de partidos basados en mayoría parlamentaria.

En cambio el objetivo del principio de representación proporcional se trata de reproducir en el parlamento, de la forma más fiel posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población. Según Nohlen en un sentido sistemático¹¹ con estos principios básicos de un Sistema Electoral, es la mejor forma de clasificar a los sistemas electorales (Nohlen, D. 2004. pág. 13).

En un Sistema Electoral podemos encontrar indicadores, elementos o variables claves los cuales pueden influir en el comportamiento del mismo, tanto que podrían ayudar al buen funcionamiento; pero por otro lado podrían afectar de tal manera grave al Sistema Electoral. Veamos a continuación algunos de ellos que sin duda en nuestro país y en nuestro sistema electoral se hacen presentes.

2.3 Variables dependientes del sistema electoral: Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza, Legitimidad, Desconfianza Institucional.

Democracia

Sin lugar a dudas el concepto de democracia es muy importante para nuestra investigación, ya que vivimos en un Sistema Político y Electoral basado en una forma de gobierno democrática. El término democracia se remonta a los filósofos griegos, pero ¿qué es la democracia? Sabemos que viene del vocablo griego kratos que significa poder y demos que se refiere al pueblo, Poder del Pueblo.

Giovanni Sartori entra en una disyuntiva sobre lo que es y lo que debería de ser una democracia, ya que considera que la democracia no nos sirve para fines descriptivos pero si para efectos normativos, nos dice que el término democracia indica una entidad política, una forma de estado y de gobierno (1994 en Nohlen 2004, pág. 26).

¹¹ Estos principios básicos de un Sistema electoral están enfrentados antitéticamente en un sentido Histórico, Político y Sistemático. Véase. *Sistemas Electorales y una Reforma Electoral. Una introducción.* 2004. pág. 12

Por su parte Norberto Bobbio define el término democracia como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”. Para el inglés James Bryce, la democracia es el estado de la sociedad donde hay igualdad (1986. pág. 15).

La democracia hoy en día presenta tres desafíos¹² que con el pasar de los años se han ido presentando, algunos de ellos son:

1. Asegurar y mantener la centralidad del sistema representativo. Para mantener esta centralidad del sistema representativo, Nohlen nos dice que, las decisiones políticas deben tomarse dentro de los límites de las Instituciones formales de la democracia representativa comenzando con los principales actores que son los partidos políticos los cuales hoy en día no tiene bien en claro los intereses de sus masas. Y deja claro que sin la centralidad del sistema representativo la gobernabilidad no puede garantizarse y por lo tanto la consolidación de una democracia estaría peligrando.

2. Reforma de las Instituciones. En este desafío se tienen dos fines, el primero es con el fin de facilitar el gobierno y generar más eficiencia, y segundo, reforzar la transparencia, el control y la accountability. Ambos fines nos conducen a un solo objetivo que es el acrecentar el proceso de mediación de intereses y la generación de consenso acerca de políticas orientadas a la consecución de un bien común, es decir, de una forma simple, acrecentar la gobernabilidad.

3. Fenómenos Nocivos de la Cultura Política. Este desafío de naturaleza político-cultural se relaciona sin duda con los anteriores debido a que socavan la democracia. Estos fenómenos se observan a partir de que en la sociedad hay una gran desconfianza en las instituciones políticas. Desafortunadamente en nuestro país como en América Latina la sociedad se ha dejado alcanzar por una apatía hacia todo lo que tiene que ver con la política, por ende el desafío consiste en la revalorización de las instituciones tanto en el ámbito de las creencias como de la acción.

¹² Para mayor referencia ir a: El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales” (2006). pág. 34.

Sin duda son grandes desafíos para los sistemas democráticos que existen aún en los países latinoamericanos ya que en los últimos años se ha cuestionado si este sistema es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Según las encuestas en torno a esta pregunta el Latinóbarómetro en el último estudio de democracia (2015) arrojó que 57% de la población Latinoamericana lo cree. Sin embargo veamos la tabla para analizar los índices y comparar con otros años atrás.

Tabla 3.

Estudio de democracia año 2015

| Población total en América Latina | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| por año | | | | | |
| | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Democracia es preferible | 58,3% | 59,7% | 52,7% | 63,3% | 57,0% |
| Gobierno autoritario | 16,9% | 17,5% | 14,8% | 14,2% | 15,6% |
| Da lo mismo | 15,8% | 17,2% | 19,4% | 15,6% | 18,9% |
| No sabe | 7,2% | 1,3% | 2,0% | 1,0% | 1,4% |
| No contesta | 1,8% | 4,3% | 11,0% | 5,9% | 7,1% |
| (N) | (9.119) | (18.038) | (20.222) | (22.687) | (20.250) |

Fuente: Latinóbarómetro

Analizamos cada 5 años desde que inicia el Latinóbarómetro a realizar encuestas y podemos darnos cuenta como al inicio (1995) supera el porcentaje de la población que creía que este sistema es preferible (sistema democrático) a comparación con las encuestas del último año. Podemos observar las altas y bajas en la creencia del sistema a lo largo de los años los cuales los porcentajes no superan el 63.3 % que es índice más alto

en año 2010. Pero aun así no podríamos comparar con los índices de repuesta a este sistema en Europa.

En cuanto a esta misma pregunta, analicemos como se encontraba la opinión en nuestro país tomando en consideración años en los que las administraciones presidenciales eran nuevas para el país y el último año de las encuestas:

Tabla 4.

Creencia de la población en el Sistema Político.

| ¿El sistema democrático es preferible en México a cualquier otro? | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1995 | 2001 | 2007 | 2013 | 2015 |
| Democracia es preferible | 49,3% | 46,4% | 48,0% | 36,8% | 48,4% |
| Gobierno autoritario | 15,4% | 35,4% | 14,0% | 15,6% | 15,1% |
| Da lo mismo | 21,9% | 14,2% | 29,8% | 37,2% | 31,0% |
| No sabe | 10,8% | 1,3% | 0,7% | 0,7% | 0,5% |
| No contesta | 2,6% | 2,6% | 7,5% | 9,8% | 5,0% |
| (N) | (1.204) | (1.253) | (1.200) | (1.200) | (1.200) |

Fuente: Latinóbarometro

Podemos observar como los índices de la población mexicana son muy bajos en consideración a la pregunta en cuestión y sin embargo los índices en la respuesta dan lo mismo son considerables y preocupantes. Sin duda en México la democracia tiene grandes desafíos, y uno de ellos es recuperar la confianza en sus instituciones para que la sociedad vuelva a interesarse, participe en los procesos democráticos y por supuesto que estas adquieran una legitimidad ante la ciudadanía.

Gobernabilidad y Gobernanza

En los últimos años los gobiernos han sufrido problemas en cuanto a la dirección eficaz, por tal motivo estos han encontrado respuestas en dos líneas o enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan con la acción de gobierno, hacen referencia al problema de capacidad de manejo de dirección gubernamental y buscan una solución. (F. Aguilar, 2010, pág. 24)

Según F. Aguilar el concepto de Gobernabilidad indica la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, o bien lo opuesto, ingobernabilidad que significa posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad, no la gobierne. Y esto depende según Aguilar de dos causas:

- Origen Social: consiste en la disposición indisposición de la sociedad a aceptar, obedecer y reconocer que un gobernante o un determinado equipo de gobierno posean el derecho a dirigir y a mandar, a exigir obediencia.

En este enfoque, la gobernabilidad o la ingobernabilidad tiene que ver básicamente con cuestiones de legitimidad política del cargo o de la actuación del gobierno, Tiene que ver también con cuestiones de la reputación social del gobierno, que se refieren a la autoridad moral e intelectual (F. Aguilar, 2010, pág. 25).

Legitimidad

El concepto de legitimidad ha provocado en las últimas décadas una confusión para la sociedad, esto debido a que suele relacionarse ampliamente con el concepto de legalidad y en su defecto con el concepto de legitimación. Dichos términos utilizados muy frecuentemente y los cuales indican una evaluación hacia lo que se hace o se lleva a cabo en el ámbito político e institucional. (Jongitud. 2005, p.354)

Para Jongitud (2005) la legalidad se asocia rápidamente a un ordenamiento jurídico vigente. Por su parte el término de legitimidad se relaciona tanto al ajustamiento de leyes como a un sentido de justicia y por tanto la legitimación radica en una acción (legitimar) y un efecto (el de legitimar), por tanto legitimación consiste en la posibilidad de hacer o de generar un resultado a partir de ese hacer. (p.356)

El autor Aguilera Portales, nos señala que la legitimidad equivale a la idea de justicia o justificación, que va más allá del ordenamiento jurídico vigente, señalando su correspondencia con un sistema de valores sociales o moralidad pública. Lo cual constituye un elemento clave y fundamental que hace referencia como se mencionó antes a un conjunto de valores, procedimientos, exigencias y principios que opera con criterios de justificación de normas e instituciones. La legitimidad ética. (2014. pág. 15)

Un sistema jurídico-político es legítimo cuando sus normas están dotadas de cierta justificación ética y social adaptable. Cualquier poder es preciso y necesita de fuentes de legitimación que lo justifiquen, aunque democráticamente no sea justificable sus formas de gobierno (Aguilera, E. 2014, pág. 16).

La legitimidad se ha definido como una cualidad, propiedad o característica del poder político, compatible con las creencias y valores constitucionales como la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político de todos los ciudadanos. Una autoridad es legítima si es justo y ejerce su poder de forma justa (Aguilera, E. 2014, pág. 16).

Para Aguilera Portales, “un gobierno o una institución son legítimos cuando su poder político emana democráticamente y encarna aspiraciones y deseos de justicia constitucional de la sociedad” (2014, pág. 16).

Desconfianza institucional

En los últimos años la relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas se ha visto distanciada en gran medida, tanto es así que en la población ha crecido un antivalor el cual pareciera que mide el desempeño de estas instancias públicas, ciertamente estamos hablando de la confianza o más bien en su defecto desconfianza.

Este término desconfianza se asocia a variables como representatividad, legitimidad, contexto histórico, este antivalor crece cada día más y no en automático sino que nuestros representantes a elección popular son una causa del surgimiento original de este antivalor, quienes al no cumplir con promesas realizadas a los ciudadanos, provocan la pérdida de confianza depositada en ellos.

Es decir, el grado de confianza en la palabra del representante depende tanto del conocimiento previo del mismo (y de sus antecesores, si los hubiere) como de su desempeño posterior. Si el mandatario viola sistemáticamente los pactos acordados, la confianza original se rompe y el vínculo entre ambos se debilita, dando paso a un desligamiento que erosiona el mecanismo representativo.

Desafortunadamente para las instituciones públicas, la desconfianza que se tiene en los representantes públicos las alcanza, aunque muchas de estas sean autónomas al órgano gubernamental, es tal el grado de desconfianza que el ciudadano unifica a todo el sistema sin importar si las instituciones tienen un buen desempeño o no.

Los niveles de confianza institucional en América Latina destacan negativamente, sus ciudadanos son los que –en términos relativos- menos confianza depositan en los partidos políticos, la burocracia y el Parlamento, mientras que sus niveles de confianza en la Iglesia son los más elevados del mundo democrático.

Desde su redescubrimiento a principios de los años noventa, gracias a los trabajos de Robert Putnam, la confianza ha sido considerada un elemento explicativo fundamental del buen gobierno y/o el desarrollo económico de los países (Putnam, 1993). Por lo que es preocupante que en la última década la desconfianza este apoderándose de los países de América Latina estableciendo un foco rojo los países aún democráticos.

Hay que recordar que en los países democráticos la legitimidad de todo su sistema es de vital importancia, por lo que la pérdida de la confianza en el gobierno y las instituciones representa un grave problema, ya que esa desafección provoca una apatía en el interés hacia los asuntos públicos del Estado.

Almond y Verba (1963) sostenían que la democracia es más probable en aquellas sociedades donde los valores y las creencias individuales fueran compatibles con la libertad de expresión, la discusión política, la exposición a información política y el interés por los asuntos públicos. (Almond y Verba 1963 en Del Tronco, J. 2012. pág.6)

Para estos autores (Nye (1988) y Putnam (1996), como para Inglehart (1988, 1996) y Dalton (2005), los procesos de modernización y los cambios en los valores que estos

últimos implican (desinterés en los asuntos públicos, caída en los niveles de membresía en asociaciones cívicas, privatización de la vida social en general) son los factores que explican la distancia creciente entre los ciudadanos y las instituciones políticas.

Un punto importante en este tema de la desconfianza es saber si los ciudadanos han perdido solo la confianza política, la confianza social o en su defecto ambas según el daño provocado en esta, ya que según Newton (1999) la confianza política y la confianza social son dimensiones diferentes.

La confianza política, es aquel activo que los individuos depositan en las instituciones y actores de gobierno; depende del comportamiento específico de los representantes y de la actuación de las instituciones. La confianza social, por su parte, tiene por objeto a las personas; nuestros semejantes, en sus distintos roles sociales.

Para una democracia cualquier ámbito de confianza es sumamente importante, ya que sin la confianza depositada en los representantes políticos o en la sociedad una democracia corre peligro, pierde intensidad, debido a que no hay representación efectiva y como consecuencia de ello “la participación política en general y electoral en particular es cada vez más baja porque la gente se pregunta para qué votar si no hay diferencia entre unos y otros” (Mouffe, 2007. pág. 25).

Sin lugar a dudas este antivalor crece con lo que pareciera ser las nuevas generaciones, ya que debido a la falta de educación y cultura política en la sociedad, el desinterés por la participación en los asuntos públicos y la desconfianza depositada en las instituciones se ve reflejada con mayor fuerza en los últimos años. Así mismo podríamos atribuir que debido a la desconfianza institucional, la democracia se ha visto afectada y debido a ello, en la sociedad ha creado una forma de evaluarla o medirla con el concepto de calidad.

2.4 La calidad de la democracia en el sistema electoral Mexicano

En los últimos años el concepto de calidad de la democracia cada vez se vuelve más común que sea utilizado para analizar a un país con una forma de gobierno democrático, esto debido a que el proceso de cambio de régimen ya no despierta tanto interés

académico y por tanto ahora la atención se dirige más bien hacia las características y el rendimiento de las nuevas democracias. (Barreda, M. 2010. pág. 266)

Este constructo (calidad de la democracia), es confuso debido a que no es concepto como tal que puede definirse por sí solo, esto debido a que está compuesto por dos conceptos, es decir, calidad y democracia. Por lo tanto, tendríamos que desagregar los dos componentes de este constructo.

El concepto de “*democracia*” suele ser problemático, según algunos autores, por dos razones: la primera, porque va más allá del régimen y trata de analizar la “*democraticidad*” en el Estado, la sociedad y la ciudadanía; la segunda, porque incluye aspectos políticos, económicos y sociales, los cuales tradicionalmente se asocian a las democracias industriales occidentales (Collier y Levitsky, 1996 en García y Montalván, 2007. pág. 107).

La democracia para Dahl (2002) es concebida como un conjunto específico de procedimientos que regulan el acceso al poder político, esto es, como un tipo de régimen político. (Barreda 2011 pág. 267). La definición mínima de democracia refiere a los regímenes políticos que tienen al menos: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes y correctas; más de un partido; y múltiples fuentes de información. Si los regímenes políticos han cumplido mínimamente estos requisitos, se requerirá verificar empíricamente cuánto se ha logrado respecto de los dos objetivos centrales de una democracia ideal: libertad e igualdad (Morlino, L. 2003. en Morlino 2008. pág. 2).

Por su parte el término “calidad” es por lo general muy común que es utilizado para el ámbito industrial y del marketing, Morlino nos distingue tres formas de asociar este término:

- La calidad se define por los aspectos procedimentales fijados cuidadosamente para cada producto, es decir, en el seguimiento preciso de los procesos pre-establecidos de acuerdo a determinados tiempos y métodos.

- La calidad consiste en contar con un producto que tenga ciertas características estructurales, que esté hecho de ciertos materiales, que tenga forma y funcionamiento. Nos estamos refiriendo, entonces, al contenido.
- La calidad del producto o del servicio se deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, lo cual se manifiesta en demandar nuevamente el producto o el servicio; es decir, que la calidad se dirige al resultado.

Si analizamos estas formas nos damos cuenta que el término calidad hace referencia al procedimiento de cómo se lleva a cabo un producto analizando el contenido para después observar el resultado. Entonces si asociamos este el concepto de calidad con democracia, estaríamos haciendo referencia a evaluar aquellos procedimientos y contenidos cuidadosamente para obtener los resultados y poder medir si son de calidad o no.

Así de esta manera habiendo definido ya ambos conceptos, nos preguntamos entonces que a que se refiere el concepto “Calidad de la democracia”. Morlino argumenta que es “aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales (Morlino 2003, en Morlino, L. 2008 pág. 3).

Tomando en cuenta esta definición de Morlino, quizá podamos externar que en nuestro país hablar de calidad de la democracia es algo prematuro, ya que para poder observar resultados se tendría que tener ya una democracia consolidada en las cuales las instituciones gozarán de una buena estabilidad y confianza por parte de la sociedad, sin embargo, parece que a esta aún le cuesta trabajo aceptar o confiar del todo en las instituciones que nos conducen hacia la consolidación de una democracia.

CAPÍTULO III

EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA INSTITUCIÓN: IFE-INE

La constante modificación de las normas e instituciones electorales así como las modificaciones en los sistemas de integración de los órganos representativos nos ha llevado un proceso de transición democrática y a una creciente diversidad política que con el paso de los años se fue asentando en México (Córdova, L. 2014, pág. 653)

Los comicios electorales en nuestro país, sin lugar a dudas, tienen un antecedente amplio, estos han sido parte de un proceso importante para nuestro país el cual después de haber pasado por fases de monarquía y autoritarismo dio paso a convertirse en un país democrático en el siglo pasado.

En el presente capítulo veremos los comienzos de los procesos electorales así como la evolución que estos han tenido y los resultados que se han obtenido en búsqueda de la consolidación democrática. Sin duda cabe resaltar que la democracia no solo son los procesos electorales (Diamond y Morlino 2004), pero sin embargo, sin ellos de manera libre, limpios y justos tampoco podría lograrse (Bratton. 1998. en Mirón, R. pág. 13)

3.1 La historia de la evolución de los procesos electorales en México.

Hablar de la evolución de los procesos electorales nos remonta a recordar dos movimientos sociales muy importantes para nuestro país en los cuales una de las causas de ambos estallidos sociales fue la inconformidad de quienes comandaban al pueblo mexicano. Sin lugar a dudas nos referimos al movimiento Independentista en 1810 y al movimiento de la Revolución Mexicana un siglo después. Ambos movimientos trajeron consigo muchas consecuencias y modificaciones a los procesos electorales así como constantes cambios en ellos a lo largo de la historia de nuestro país.

Así a través de la historia como ubicamos distintos periodos para conocer cómo comenzaron y como fueron evolucionando los procesos en los que se buscaba la representación del pueblo. Comenzando poco después del movimiento independentista en el cual se comenzaba a participar en la elección de los representantes. La primera fase la identificamos como Sistema Electoral Indirecto, la segunda fase sistema electoral

directo, tercera Comisión Federal Electoral (1917 a 1989) y cuarta Organismos Autónomos (1990 a 2013).

Sistema Electoral Indirecto: inicios de una republica

Aun en 1812 a dos años de haberse dado el estallido independentista, en México su forma de gobierno seguía siendo una Monarquía¹³, el procedimiento para llevar a cabo elecciones se daba de a siguiente manera: por cada setenta mil almas se elige un diputado en cada provincia, si había un excedente de 35 mil almas se elegía un diputado más y si no se excedía de 35 mil, se unían a otra provincia para completar los 70 mil. (Constitución Española de 1812, art 27, título III capítulo I)

¹³ El gobierno de la Nación española es una Monarquía moderadamente hereditaria. Art 14 Constitución Política de la Monarquía Española promulgada el 19 de marzo de 1812.

Tabla 5

*Juntas Electorales y su integración*¹⁴:

| Autoridad | Integración | Funciones |
|--|---|---|
| <p>Juntas Electorales</p> <p>(Por cada 150 ciudadanos avercindados y residentes se elige un elector parroquial)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Compromisarios • Presidente/cura párroco • 2 escrutadores | <ul style="list-style-type: none"> ▪ elegir al elector parroquial ▪ Instalarse como autoridades responsables. ▪ Registrar a los participantes. ▪ Verificar las certificaciones de cada etapa. ▪ Contar los votos. ▪ Publicar resultados en las imprentas. ▪ Extender las actas de resultados. ▪ Remitir los resultados a la autoridad superior. |
| <p>Juntas Electorales de Partido</p> <p>(Se eligen 3 electores por cada Diputado de las Cortes)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 1 secretario | |
| <p>Juntas electorales de provincia</p> <p>(Se eligen a los representantes de la nación)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Comisión certificadora (esta es parte de la integración, su única función es resolver quejas) | |

Fuente: elaboración propia

Podemos observar cómo se organizaban para la formación de las Cortes, un punto destacable es la existencia de una Comisión certificadora la cual resolvía las quejas de inconformidad de la población. Así mismo también es importante resaltar la participación de la iglesia para determinar los representantes de las cortes, era inminente que esta

¹⁴ Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Evolución Histórica de las Autoridades Electorales”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, septiembre de 2010.

tenía una gran autoridad ante los ciudadanos, pues el pueblo mexicano aún se encontraba bajo el yugo de los españoles.

Durante la época independiente los grupos políticos existentes, aunque tenían diferencias ideológicas, fueron llegando a acuerdos sobre puntos clave en la organización del Estado y prácticas políticas. Estos anteponían el respeto de los derechos individuales ante cualquier forma de gobierno por lo que veían la necesidad de contar con una ley fundamental en la que se plasmara el rechazo de un Estado autoritario, la necesidad de equilibrio de los poderes, la aceptación de la representatividad popular entre otras cosas. (Sordo, R. 1994. pág. 64)

Así es como en 1824 se crea la Constitución de Cádiz, en ella se quedaba escrita la forma de organización política que tendría el país, así como la manera en la que se llevaría a cabo la representatividad popular lo cual fue mediante un Sistema Electoral indirecto¹⁵ (1821-1853) en el que los ciudadanos participan solamente para el nombramiento y la formación de las Cortes¹⁶(su voto era censitario) El sistema electoral indirecto tenía tres niveles: elecciones de parroquia, elecciones de partido y elecciones de provincia. (Sordo, R. 1994, pág. 63)

Con la Constitución de 1824 se establecía que México sería una República Representativa Popular Federal, dividiéndose el Poder Supremo de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Para la conformación del Poder Legislativo la Constitución depositaba este poder en un Congreso general, este a su vez se dividía en dos cámaras (diputados y senadores). (Art 4 y Art 6 título II Constitución de 1824)

Durante la época de la Constitución de 1824, los ciudadanos nombraban a sus diputados bajo la siguiente regla; La Cámara de diputados se componía de representantes elegida en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados, la base general

¹⁵ Este sistema implicaba que el electorado delegaba su representación en los llamados electores primarios y secundarios, los cuales a su vez elegían a los representantes políticos. Véase Origen y evolución de los partido en México desde el periodo de la independencia hasta 1928: la ciclicidad de la historia política nacional” De Andrea, Francisco.

¹⁶ Las cortes eran la reunión de todos los diputados que representaban a la Nación. Constitución Española de 1812, art 27, título III capítulo I.

para el nombramiento de los diputados era la población, (Art 10 Constitucional) por cada 80 mil almas o por una fracción que pasare de 40 mil y en cada Estado de la república se debía contar con suplentes a razón de año por cada tres propietarios. (Constitución de 1824, título II)

Veamos el ejemplo de cómo se organizaban para llevar a cabo la votación para la cámara de los diputados:

Las autoridades eran, las Juntas Electorales Primarias, Juntas Electorales Secundarias y Juntas Electorales de Provincia. Estas juntas las integraban un Jefe (sic) Político, dos escrutadores y un secretario entre las funciones que desempeñaban estaban: Registrar y leer (publicar) las personas votadas, Publicar oralmente los nombres de los elegidos, firmar y extender el acta de votación, entregar copia del acta a cada uno de los electos etc.

Una vez que se concluía con el nombramiento la junta electoral de provincia se disolvía y se formaba la Junta Electoral Preparatoria conformada por Diputaciones provinciales (ayuntamientos), o Gefe (sic) político + 7 electos. Esta Junta Electoral tenía la función especial de señalar el censo de las provincias y el número de diputados.

Tabla 6.

Organización de procesos electoral en el año de 1824.

| Autoridad | Integración | Funciones |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Juntas Electorales Primarias • Juntas Electorales Secundarias • Juntas Electorales De Provincia | <ul style="list-style-type: none"> • Gefe (sic) Político • 2 escrutadores • 1 secretario | <ul style="list-style-type: none"> • Registrar y leer (publicar) las personas votadas • Publicar oralmente los nombres de los elegidos • Firmar y extender el acta de votación • entregar copia del acta a cada uno de los electos • Informar si las certificaciones están arregladas. • Leer la normatividad referente a la elección • Examinar los votos y publicar los resultados • Enviar a la instancia superior los documentos de la elección (final=gobernador). |
| Junta Electoral Preparatoria | <ul style="list-style-type: none"> • Diputaciones provinciales (ayuntamientos) • Gefe (sic) político + 7 electos | <ul style="list-style-type: none"> • Señalar el censo de las provincias y el número de diputados |

Fuente: elaboración propia

Para la conformación del Senado se elegirán dos senadores de cada Estado por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar cesarán a fin del primer bienio y en lo sucesivo los más antiguos. (Art. 25 y 26 Constitución de 1824, título II)

Aquí haremos una observación, la Constitución de 1824 establece la nueva forma de gobierno para el país con la división ya mencionada antes, y se describe la forma en la que se establecen y eligen las Cámaras, más sin embargo no menciona la forma en la que se elige al Poder Ejecutivo es decir al presidente.

Para 1836 se realiza una nueva Constitución la cual es conocida como las 7 leyes Constitucionales, en estas leyes se realizaban modificaciones y se agregan algunos puntos a la Constitución de 1824. La nueva Constitución marcaba algunas limitaciones a la libertad que se había obtenido en la Constitución de 1824 que sin lugar a dudas implicaba limitar la democracia (Noriega, pág. 1). Un ejemplo de ello es, que desaparecían las legislaturas estatales y las sustituían por Juntas departamentales, así como se asignaba un Supremo Poder Conservador y se establecía de qué manera se elegía al Supremo Poder ejecutivo. (7 Leyes Constitucionales, 1836. cuarta ley, pág. 19)

Para la elección de diputados se seguía basándose en la población, por cada ciento cincuenta mil habitantes se elegía a un diputado así como por cada fracción de ochenta mil. Si Departamentos (Estados) no cumplían con la cantidad de habitantes de igual forma elegían un diputado. Y para cada diputado se elegía un suplente. Estas elecciones se calificaban por el Senado quien se encargaba de verificar que los diputados cumplieran los requisitos establecidos en la ley (Constitución Federal de 1836).

Veamos la manera en que las autoridades electorales se integraban para llevar a cabo el procedimiento para elegir a las Cortes es decir a las Cámaras y las juntas departamentales (Estados):

Tabla 7.

Integración de autoridades electorales 1836

| Autoridad | Integración | Funciones |
|--|--|--|
| Junta provisional ¹⁷ | | |
| Elecciones primarias o de compromisarios | <ul style="list-style-type: none"> • Ayuntamiento o autoridad municipal • Presidente o comisionados vecinos • 4 secretarios | <p>Revisar que los candidatos cubran los requisitos para ocupar el cargo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poner y firmar el nombre que diga el votante. • Extender y firmar las actas. • Realizar la regulación de votos. • Publicar la lista de escrutinio y remitirla a la autoridad política superior y al Juez del territorio. • Imponer multas por no votar o no haber firmado su boleta. • La junta resolverá las dudas y reclamos sobre las boletas. |

¹⁷ Esta Junta apoyaba a las Elecciones primarias o de compromisarios y a Elecciones secundarias o de partido. Para mayor comprensión, Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Evolución Histórica de las Autoridades Electorales”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, septiembre de 2010.

| | | |
|---|---|---|
| Elecciones secundarias o de partido | <ul style="list-style-type: none"> • Presidente • Vicepresidente • 2 secretarios | Mismas funciones que las elecciones primarias o de partido. |
| | Comisiones ¹⁸ : una o más | <ul style="list-style-type: none"> • Examinar las actas y credenciales. • Calificar las dudas y reclamos. |
| Elecciones de diputados y de juntas departamentales | Integrada por las mismas autoridades que las elecciones secundarias o de partido | Firmar las actas y el testimonio que remiten al presidente de la Diputación permanente. |

Fuente: elaboración propia

Para conformar al Senado la Cámara de los Diputados, el Gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte Justicia elegían a cada uno a pluralidad absoluta de votos un número de individuos iguales al que debe ser de nuevos senadores. Las tres listas que resultaban, serían autorizadas por los respectivos Secretarios, y remitidas a las Juntas departamentales.

Cada una de estas elegiría precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador. Este las examinaría, calificará las elecciones, ciñéndose a

¹⁸ Estas comisiones de integraban por las mismas autoridades que integraban las elecciones de partidos. Para mayor comprensión, Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Evolución Histórica de las Autoridades electorales”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, septiembre de 2010.

lo que prescribe el art. 5, y declararían senadores a los que hubiesen reunido la mayoría de votos de las Juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los de números iguales.

La organización de un Supremo Poder Conservador era uno de los cambios notables que se agregaban a esta nueva Constitución, el cual se depositaba en 5 individuos elegidos por el senado y tenía atribuciones tales como la nulidad de leyes o decretos expedidos por el poder ejecutivo siempre y cuando no cumplieran con algún artículo descrito en la Constitución (Las 7 leyes constitucionales de 1836, artículo 12).

Otro aspecto relevante en estas leyes de 1836 fue que se establecía la manera de cómo se elegía al Supremo Poder Ejecutivo, el cual recaía en un supremo magistrado que se denominaba presidente y se elegía de la manera siguiente:

Art. 2. El día 16 de Agosto del año anterior a la renovación, elegirán el presidente de la República, en junta del Consejo y ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasará directamente a la Cámara de Diputados.

El día siguiente escogerá tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante a todas las Juntas departamentales. Estas elegirán un individuo de los tres contenidos en la terna que se les remita, verificando su elección el día 15 de Octubre del año anterior a la renovación, y remitirán en pliego certificado la acta de elección, precisamente por el correo próximo inmediato, a la Secretaría de la Cámara de Diputados, siendo caso de responsabilidad para las Juntas departamentales la falta de cumplimiento a lo prevenido en este párrafo.

El día 15 del inmediato mes de Diciembre se reunirán las dos Cámaras, abrirán los pliegos de actas que se hubieren recibido, nombrarán una Comisión especial de cinco individuos que las examine y califique las elecciones (sólo por lo respectivo a su validez o nulidad), haga la regulación de los votos y presente el correspondiente dictamen. Discutido y aprobado dicho dictamen en el Congreso general reunido, se

declarará presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, y en caso de igualdad al que designe la suerte, verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión.

7 Leyes Constitucionales.

Como podemos darnos cuenta, nuevamente en esta constitución solamente se contaba el voto de los ciudadanos para conformar la Cámara de los Diputados. Aun el poder seguía concentrándose en los poderes supremos como la Suprema Corte compuesta por ministros y el Supremo Poder Conservador.

Asimismo podemos destacar como la organización de los procesos para elegir a los representantes en el congreso y al supremo poder ejecutivo se llevan a cabo de manera interna en el sistema político pues las autoridades electorales las designaban los ciudadanos que tenían y estaban en el poder. Pues evidentemente los centralistas habrían elaborado este proyecto bajo los siguientes principios:

- a) restricción de la participación política. Se elegían a los representantes por medio de la propiedad o su equivalente en un ingreso o profesión.
- b) Elegir a través de medios selectivos a funcionarios de alto nivel
- c) Definir con precisión las responsabilidades en los procesos políticos-administrativos

Para 1843 surgen las Bases de Organización Política, estas fueron como tal una base para la construcción de una Constitución centralista que resulto oligárquica, el Poder Ejecutivo era concebido sin equilibrios institucionales y cerrado a favor de las minorías. Esta constitución o bases orgánicas representaron una época belicosa de serias amenazas en la que surgieron y se agravaron conflictos internos.

Al Poder Legislativo se le elegía igual que en las Constituciones anteriores se dividía en dos Cámaras una de diputados y otra de senadores, y aparte de las Cámaras el poder legislativo también recaía en el presidente de la República para la sanción de las leyes. Los diputados eran elegidos por los Departamentos, es decir, los Estados, a razón de uno por cada setenta mil habitantes, si el departamento no los tuviera aun así elegirían un

diputado. Y por cada fracción que pase de 35 mil y por cada diputado suplente se elegirá a un diputado (Bases de Organización política, título IV, art. 24, 25, 26).

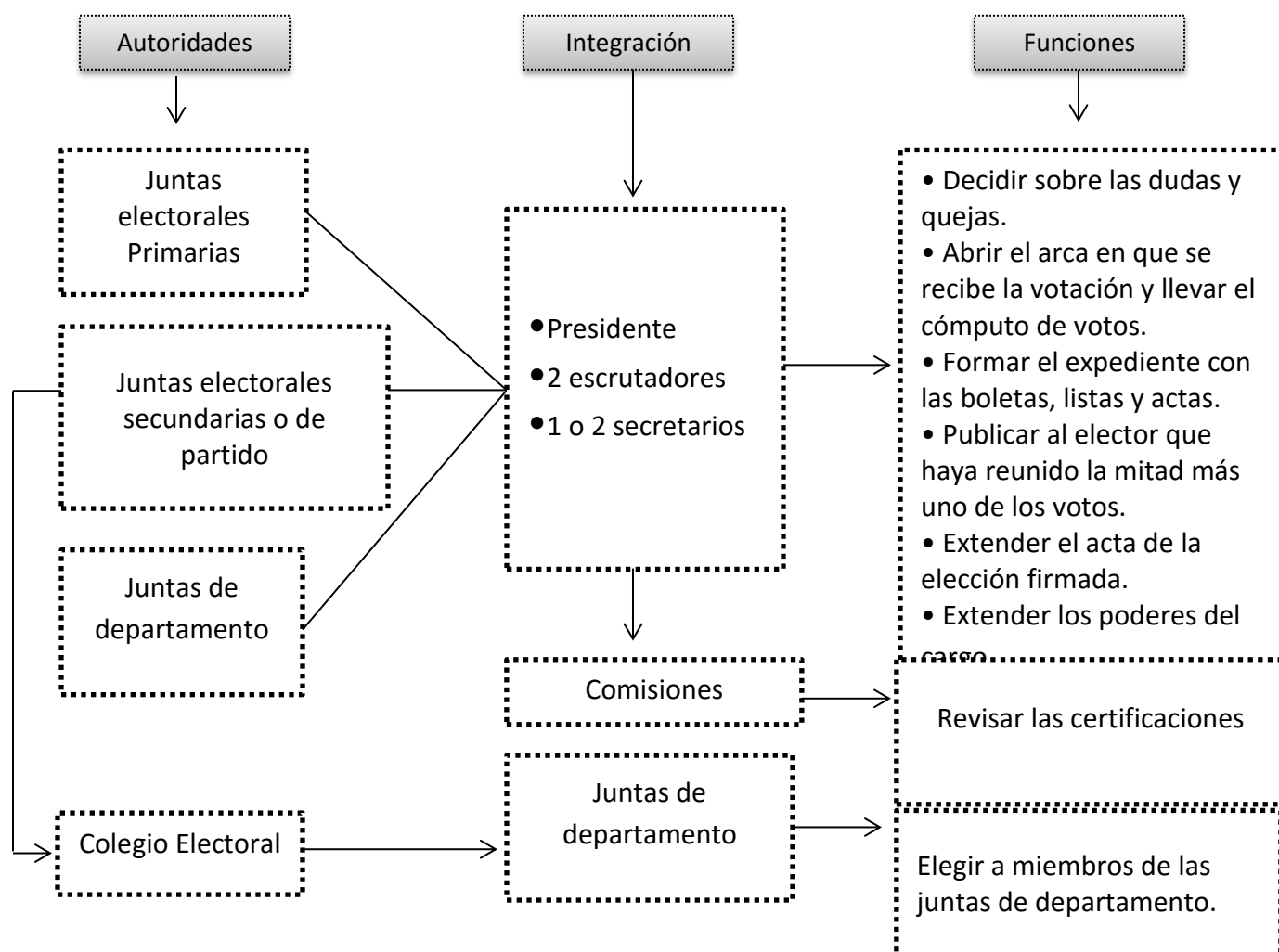
La cámara de senadores en la Bases Orgánicas se establecía que sus miembros eran elegidos por las asambleas departamentales (dos tercios de la cámara de senadores) y por el presidente de la república, la suprema corte de Justicia y la cámara de diputados (el otro tercio de la cámara).

En cada Departamento se asignaba un gobernador, este era nombrado por el presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales. Estos eran algunos de los puntos que se agregaban a esta nueva Constitución en el año de 1843, y sin lugar a dudas la incorporación del Poder electoral en el título VIII que fue algo característico para la historia electoral en nuestro País, pues se reconocía el poder de un sistema electoral. (Bases orgánicas de 1843)

En el apartado del Poder Electoral de la nueva Constitución se establecía lo siguiente: la República se dividirán en secciones de quinientos habitantes, para la celebración de las juntas primarias. Los ciudadanos votarían, por medio de boletas, un elector por cada sección. En las poblaciones que no lleguen a este número se celebrarán aun así Juntas Primarias, y se nombrará en ellas un elector. Los electores primarios nombrarán a los secundarios, que han de formar el colegio electoral del departamento, sirviendo de base el nombrar un elector secundario por cada veinte de los primarios que deben componer la junta. El colegio electoral hacia la elección de diputados al Congreso, y de vocales de la respectiva asamblea departamental.

Figura 4¹⁹

Integración y función de las juntas Electorales



Los colegios electorales se habrían formado solo para elegir a los miembros de los departamentos (estados) quienes a su vez elegían a los diputados en el congreso y los integrantes de una asamblea departamental. En esta época se comenzaba a utilizar boletas para señalar a los candidatos quienes serían los integrantes de dichos cargos y como en pasadas organizaciones de elecciones también se instalaba una Comisión encargada de revisar las certificaciones de las actas.

Sin lugar dudas en esta época se vivía una Republica centralista en la que las Bases de Organización Política de 1843 regían como ley, pero desde luego que no sería una

¹⁹ Integración y función de las juntas Electorales en 1843.

situación que durara un largo periodo puesto que el País estaba dividido en federalistas y centralistas y tarde que temprano los federalistas tratarían de regresar al régimen federal que se había pactado en 1824 después de la guerra de Independencia. (Soberanes, J. 2013, pág. 183)

Hasta este periodo podemos observar que el Sistema de representatividad Indirecto plasmado en la Constitución 1824 se mantuvo por más de dos décadas y se fortaleció debido al sistema centralista que ensombrecía el país, la variable que cambiaba era la cantidad de población que se ponía como límite para elegir a las Cortes. Este sistema tenía como principales características: (Sordo, R. 1994. pág. 65)

- La elección directa que favorecía a los grupos políticos.
- No había una separación entre el poder público y el poder electoral, pues las juntas electorales eran presididas por los jefes políticos de cada nivel.
- Dejaban a la suerte la elección cuando no se llegaba a una pluralidad absoluta de votos.
- Se elegía a la gente que formaba parte de las juntas electorales
- No se partía de un padrón electoral para realizar las votaciones.
- Se admitían votos orales.
- El voto no era secreto.

En estas circunstancias por la que atravesaba México se realizaban cambios a las Bases de Organización Política, durante la guerra que había entre conservadores y liberales, se había preparado el terreno para que tiempo después se planteara una reforma liberal. (Soberanes, J. 2013. pág. 187)

Poco a poco volvían a reestablecerse libertades, como la libertad de imprenta en 1846 y se convocan a elecciones para instalar el Congreso, elegir al presidente y al vicepresidente, una vez hecho esto el congreso constituyente en febrero de 1847 emitía una ley que declaraba vigente la Constitución de 1824.

Durante este periodo destaca Mariano Otero, quien proponía la que se siguiera con lo que establecía la Constitución de 1824 y se reformaran algunos puntos, en cuestión de

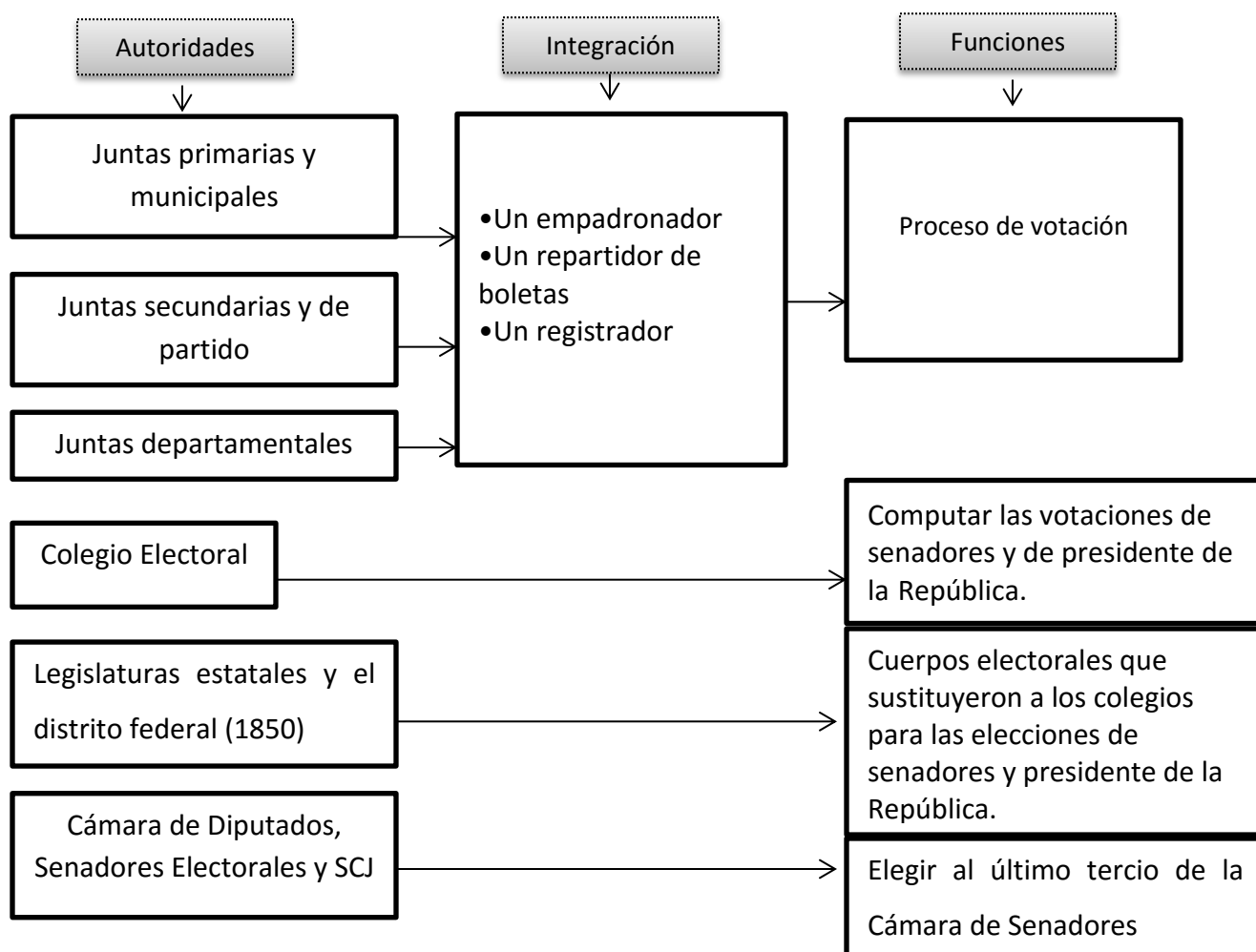
las elecciones daba las bases para suprimir las elecciones indirectas y herencia gaditana, lo cual prevalecía hasta esa época. (Soberanes, J. 2013. pág. 200)

En este periodo de restablecimiento del federalismo las autoridades electorales se organizaban de la siguiente manera:

Las autoridades se dividían en Juntas primarias y municipales, juntas secundarias y de partido, juntas departamentales, colegios electorales, legislaturas estatales y distrito federal y así como la Cámara de los Diputados, senadores electorales y SCJ. Se integraban por un empadronado, un repartidor de boletas y un registrador.

Las juntas llevaban a cabo el proceso de votación, los colegios electorales ahora solo se encargaban de computar las votaciones de los senadores y del Presidente de la República. Estos además dejaban de hacer las elecciones para elegir al congreso y a los Senadores, para ello se había formado las legislaturas estatales y distrito federal y quien se encargaba de elegir el último tercio de la Cámara de Senadores era la Cámara de Diputados, Senadores Electorales y SCJ. Veamos esquematizado dicha representación.

Figura 5²⁰



Posterior a esta época, en los años venideros seguían los ciudadanos proclamando libertad, en un documento que llamaron Plan de Ayutla se oponían al gobierno del entonces presidente Antonio Santa Anna quien ya tenía un pacto de paz con Estados Unidos. Este plan de Ayutla daba paso a una Constitución Liberal en 1857 en la que en primer lugar se designada como presidente de la República a Ignacio Comonfort.

En cuestión del sistema electoral se promulgaría la ley Orgánica Electoral, la cual dio inicio a nueva época de la legislación electoral, esta había sido producto del

²⁰ Representación del proceso de votación Colegios Electorales, división de las autoridades en esa época (1857).

movimiento de la reforma, y produjo una nueva concepción y un novedoso procedimiento de elecciones.

El proceso comenzaba con la división del territorio en distritos electorales numerados, estos eran designados por los gobernadores de los estados del Distrito Federal y de los jefes políticos de los territorios. Por cada distrito electoral había cuarenta mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil. Posteriormente los ayuntamientos dividían los municipios en secciones, igualmente numerados, 500 habitantes por cada sección. Para cada sección se elegía un elector, y reunidos en la cabecera del distrito correspondiente elegían a los diputados.

En este nuevo procedimiento de elecciones ya se contaba con un padrón electoral, este lo realizaba un comisionado por sección, el cual era designado por el presidente municipal. Antes de las elecciones se publicaban listas de los ciudadanos a quienes consideraban con derecho de votar, de ello se encargaban los empadronadores y la realizaban con la finalidad de que si algún ciudadano no aparecía en estas listas procediera a empadronarse.

Tabla 8.

División e integraban de las autoridades electorales 1857

| Autoridades | Integración | Funciones |
|--|---|--|
| Juntas de sección | <ul style="list-style-type: none"> • 1 presidente • 2 escrutadores • 2 secretarios | <ul style="list-style-type: none"> • Nombrar a los votantes. • Recibir y contar las boletas. • Leer en voz alta los nombres de los electos y computar los votos. • Extender por duplicado el acta de elección y las credenciales. |
| Juntas electorales de distrito (formadas por los electores de las secciones) | <ul style="list-style-type: none"> • 1 presidente • 2 escrutadores • 1 secretario | <ul style="list-style-type: none"> • Formar listas de escrutinio. • Llevar el cómputo de votos. • Realizar las elecciones presidenciales, bicamerales y de ministros de la SCJN. • Entregar los expedientes de la elección a los colegios electorales. <p>Declarar la nulidad de las elecciones.</p> |
| Colegio electoral | Congreso de la Unión | <ul style="list-style-type: none"> • Calificar las elecciones de sus miembros. |

| | | |
|--|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar el escrutinio de las elecciones presidenciales y de los ministros de la Corte. <p>Resolver impugnaciones sobre nulidad de las elecciones.</p> |
|--|--|--|

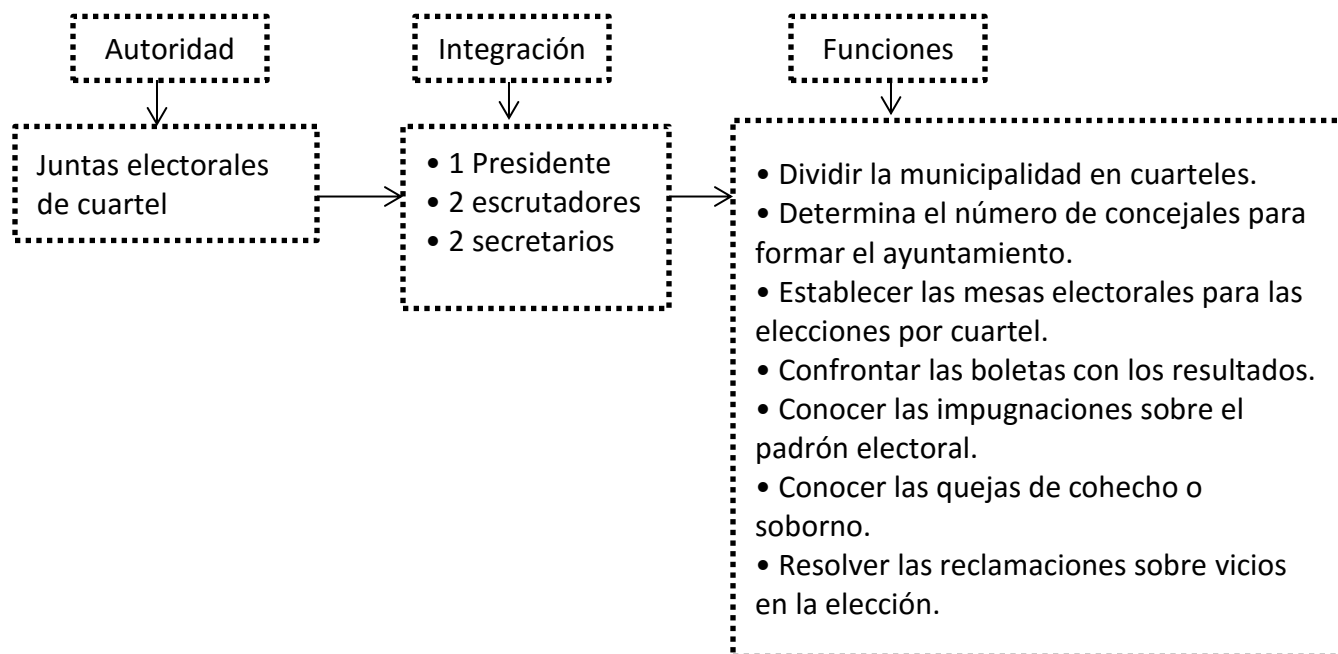
Fuente: elaboración propia

Con esta nueva ley orgánica de 1857, el Congreso de la Unión se erigía en Colegio Electoral y procedía a realizar el escrutinio de los votos emitidos para el presidente de la república o para presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Así de esta manera con esta ley orgánica se obtuvieron logros los se describen a continuación:

- Se logró el voto universal,
- división territorial por distritos que significaba una diferencia cualitativa y cuantitativa con respecto de las leyes centralistas.
- desaparecieron las juntas departamentales las cuales elegían al presidente de la república y a los senadores, dejando dicha responsabilidad en los propios electores.

Esta ley orgánica de 1857 es reformada en mayo de 1871, en esta ley el gobierno de Benito Juárez en el artículo 3 dispuso que las Fuerzas Armadas tanto de la federación como de los Estados, con sus jefes y oficiales votarían en los cuarteles que hubieran ocupado, al menos tres meses antes de las elecciones. Así como se establecían responsabilidades para los funcionarios públicos que toleraran o permitieran la violencia, el cohecho o el soborno el fraude o los abusos contra libertad electoral. (Moctezuma, J. 1994, pág. 56)

Figura 6²¹:



Un par de años más tarde esta ley orgánica de 1871 desencadenaría un antecedente importante dentro de la historia electoral, efectivamente, hablamos del caso Amparo²² Morelos en el cual el gobernador del Estado de Morelos (Francisco Leyva) había expedido una ley la cual había sido votada en un ambiente de irregularidad, además a ello se sumaba que el Gobernador no era legítimo pues se había reelegido mediante una reforma que se había realizado a la Constitución, la cual no se ajustaba a lo previsto en la Constitución local así como también se manifestaba la ilegitimidad de uno de los votantes (Diputado Vicente Iltamas). (Morón, O. 2005. Pág. 8)

Ante esta situación se da este Amparo, la Suprema Corte resolvió el caso otorgando el amparo aceptando la ilegitimidad de la reelección de Leyva y rechazando la ilegitimidad

²¹Figura. Autoridades en el proceso de elecciones 1857, así con esta reforma a la ley orgánica de 1857. Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Evolución Histórica de las Autoridades Electorales”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, septiembre de 2010.

²² La Constitución de 1857 acogió el juicio de amparo establecido en el acta de reformas de 1847, el cual quedó establecido en el ámbito constitucional, este surge como medio de control constitucional y, especialmente, como sistema protector de los derechos del hombre. (Moctezuma, J. 1994, pág.57)

de la elección de Llamas. Debido a esta resolución surge la Tesis Iglesias, la cual estaba en contra debido a que consideraba que la ilegitimidad de Llamas también debía haberse reconocido además otros puntos que explica en esta tesis publicada el 27 de abril de 1874.

Para 1876 se acercaba la época de elecciones para el Ejecutivo Federal y el país se encontraba sumergido en una gran inestabilidad política. En las Constituciones anteriores la reelección del Poder ejecutivo era legal, sin embargo la ciudadanía estaba convencida que si Lerdo de Tejada²³ resultaba reelegido las elecciones estarían embestidas de fraude electoral, esto debido a su impopularidad. (Morón, O. 2005. Pág. 10)

Sin embargo, se llevaron a cabo las elecciones, mucha fue la población que se abstuvo en participar y los Colegios Electorales declaraban legítima la reelección de Lerdo, Iglesias estudió la infracciones electorales y estaba inconforme con los resultados, declaraba la nulidad de las elecciones y desconocía a Lerdo señalando “sobre la constitución, nada, nadie sabe sobre la Constitución”. Pero Vallarta²⁴ estaba en contra de la postura de Iglesias pues argumentaba que los tribunales federales no tenían la facultad de examinar y calificar la legitimidad de las autoridades de los estados. (Morón, O. 2005. Pág. 13)

²³ Presidente de México después de la Muerte de Juárez en 1872. Morón, O. 2005. “El Debate Iglesias-Vallarta ¿Nada ni nadie sobre la Constitución? Revista del posgrado de derecho de la UNAM, Vol. 1. Pág. 3

²⁴ Presidente de la Suprema Corte en 1878. Morón, O. 2005. “El Debate Iglesias-Vallarta ¿Nada ni nadie sobre la Constitución? Revista del posgrado de derecho de la UNAM, Vol. 1.

Tabla 9.

Posturas de legitimidad ante el recurso de Amparo.

| Tesis Iglesias (José María Iglesias) | tesis Vallarta (José L. Vallarta) |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • El amparo procede contra los actos de autoridad incompetente y contra las autoridades ilegítimas o falsas. | <ul style="list-style-type: none"> • Aunque todo mexicano debe ser gobernado por autoridades legítimas, debe hacerse a través de las leyes y no a través del amparo, en tanto que las cuestiones políticas no revisten la forma de una controversia judicial. |
| <ul style="list-style-type: none"> • El amparo sí procede en contra de actos Políticos y frente a autoridades políticas. | <ul style="list-style-type: none"> • Un acto político no puede ser invalidado por los tribunales, porque el Poder Judicial se sobrepondría al Legislativo y Ejecutivo, desnaturalizándose. |
| <ul style="list-style-type: none"> • En vano es que las leyes en materia de elecciones contengan prevenciones terminantes, que nada significan para los colegios electorales. | <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se cree ilegítimo un funcionario no se puede ir ante los tribunales, sino que se debe acudir ante un colegio electoral, quienes se encargan de revisar, computar y dar validez al acto político. |

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, aprovechando esta controversia, Porfirio Díaz elaboraba y anunciaba el plan de Tuxtepec en enero de 1876 el cual desautorizaba a Sebastián Lerdo de Tejada como presidente de la República, al mismo tiempo que reconocía la Constitución, las leyes

de reforma y proclamaba al General Porfirio Díaz como líder del movimiento, y quien más tarde se convertiría en presidente de la República.

Sistema Electoral Directo

El movimiento revolucionario de 1910 surge en un escenario en el que la ciudadanía exigía un sufragio efectivo y la no reelección, pues quería terminar con el régimen dictatorial del Gral. Porfirio Díaz. La mayoría de las clases sociales se unieron a esa demanda democrática la cual beneficio en gran manera al país²⁵.

Como respuesta a esta demanda se creó la ley electoral de 1911, con esta ley se buscaba introducir la democracia parlamentaria, la realización de elecciones libres y la independencia de la prensa y los tribunales de justicia. Posteriormente en diciembre de 1912 se realiza una reforma a esta ley electoral, la cual apporto características fundamentales tales como:

- Establecimiento de la elección directa para los miembros del Congreso de la Unión.
- El otorgamiento de personalidad jurídica a los partidos políticos
- La organización del registro de electores
- La creación de los colegios municipales sufragáneos (encargados de organizar la elección
- La división el territorio en distritos electorales renovables bianualmente
- La entrega de boleta electoral al sufragar en la casilla

La organización de las elecciones por distritos se llevaba a cabo mediante casillas electorales, había dos juntas revisoras y una junta electoral las cuales se integraban y llevaban a cabo sus funciones de la siguiente manera:

²⁵ Ley electoral de 1911: un instrumento revolucionario. Tribunal Electoral del Poder Judicial. 2012.

Tabla 10.

Organización de autoridades electorales 1910

| Autoridades | Integración | Funciones |
|--|---|---|
| Casillas electorales | <ul style="list-style-type: none"> •1 instalador propietario •1 suplente •2 escrutadores electos por el presidente municipal | <ul style="list-style-type: none"> •Recibir los votos del electorado. •Entregar las cédulas de candidatos. •Computar votos y declarar electo al ciudadano. |
| <p>Juntas revisoras</p> <p>(Resolver reclamaciones sobre el padrón electoral.)</p> | Autoridad judicial municipal | Elevaba de oficio al juez local o a la autoridad judicial municipal de la localidad las inconformidades sobre la decisión de la junta revisora. El juez resolvía de manera definitiva. |
| Juntas electorales | | Conocer sobre peticiones de recusación en casillas y resolver sobre la subsistencia de nombramientos de manera definitiva. |

Fuente: elaboración propia

Tabla 11

Representación elecciones de Senadores, Presidente, vice- presidente y ministros de la SCJ.

| Autoridades | Integración | Funciones |
|--|---|---|
| Colegios electorales sufragáneos (Conformados por cada municipalidad) | <ul style="list-style-type: none"> •1 presidente •2 escrutadores •1 secretario | <ul style="list-style-type: none"> • Decidir validez de designación del elector. • Cómputo de votos. • Organizar elecciones. |

Fuente: elaboración propia

Tabla 11.1

Para la elección de los diputados.

| Autoridades | Integración | Funciones |
|----------------------------------|---|--|
| Colegios electorales municipales | Formados por los electores de cada colegio al haber sido registrados para la elección de diputados. | Nombrar un representante para presenciar la votación, el cómputo y la declaración de candidatos electos. |

Fuente: elaboración propia

Este marco normativo electoral se utilizaría para las elecciones en la que Francisco I. Madero fue elegido presidente de la República, además es un gran antecedente ya que por primera vez se elegía al Congreso de la Unión mediante el nuevo Sistema de elección directa (quedando fuera de este sistema, la elección para Presidente). Así de esta manera es como la ciudadanía fue acoplando un sistema de electoral directo y fue comenzando un largo camino hacia a la consolidación democrática adquiriendo cada vez más mecanismos de participación²⁶.

²⁶ Antecedentes y fundamentación legal del Instituto Federal Electoral. Instituto federal electoral pág. 11

Para 1917 Venustiano Carranza expedía una ley electoral la cual seguía el mismo sistema electoral, solo que en esta ley se establecía la elección directa del presidente de la Republica por mayoría absoluta, lo cual fue un avance sustancial el cual hasta el día de hoy, al igual que la Constitución de este año, sigue operando en nuestro país²⁷.

De esta manera, se organizaban las autoridades electorales para llevar a cabo las primeras elecciones con un sistema de votación abierto:

Junta empadronadora, la cual se integraba por: 3 empadronadores, 1 presidente y 2 sustitutos y las funciones que llevaban a cabo eran establecer los datos del padrón electoral en elecciones presidenciales y parlamentarias.

Juntas computadoras, se integraban por los presidentes de las casillas electorales se reunían para formar la junta, 1 presidente, 1 vicepresidente 4 secretarios y 4 escrutadores. Estos tenían función llevar a cabo: cómputo de votos, enviar el expediente a la Cámara de los Diputados y como función especial remitir a la autoridad judicial competente las reclamaciones sobre delitos, para que conociera de la resolución la Cámara de los diputados o la de senadores según la elección.

Colegio electoral, se integraba por una Comisión de 31 miembros de la Cámara de diputados y Pleno del Congreso, estos tenían como función Estudiar y revisar los expedientes de la elección presidencial (comisión), calificar el dictamen hecho por la Comisión para elegir al presidente (pleno de la cámara). Y además conocer sobre la nulidad y autocalificar las elecciones de cada cámara (Pleno del Congreso).

Un año después se integran nuevos elementos a la ley de 1917, se dispuso como ley la garantía de secreto de voto, el carácter permanente del padrón electoral, la creación de consejos distritales y municipales. Más adelante se realizan nuevamente modificaciones a ley (1920) y se consideran aspectos importantes para llevar a cabo el procedimiento de elecciones, tal fue el caso de la insistencia en una boleta la cual tenían que elaborar los partidos políticos y entregarlas a los presidentes municipales, las credenciales tenían que

²⁷ Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Evolución Histórica de las Autoridades Electorales”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, septiembre de 2010.

ser parte de los expedientes electorales y que el ciudadano obtuviera una constancia de haber realizado su voto.

En años posteriores (1921 a 1946) la población del país aumentó en gran número por lo que ley electoral en el país se detuvo a hacer modificaciones solamente en cuestión al padrón electoral, al cual había que fortalecerlo y sobre todo actualizarlo para llevar acabo el buen funcionamiento del proceso de elecciones.

En el contexto político tenemos que destacar que durante estos años (1921 a 1946) y años atrás (después de la independencia) surgieron y fueron desarrollándose poco a poco grupos políticos²⁸ o clubes políticos²⁹ los cuales se convertirían más adelante en partidos políticos, cabe destacar que desde 1918 en una modificación a la ley electoral de 1917 se consagraba a los partidos políticos como elementos importantes del proceso electoral y sin lugar a dudas esto fue un impulso al desarrollo de los Partidos Políticos. (De Andrea, F. 1998. Pág. 93)

En 1946 se realiza una nueva reforma a la ley electoral, esta reforma es considerada un hito en los antecedentes electorales de nuestro país, pues esta reforma mejor llamada, Ley Electoral Federal estructura un auténtico régimen de partidos, así mismo permite consolidar la estabilidad política lograda por el partido mayoritario. No obstante, esta ley establece que la vigilancia de todo el proceso electoral se depositaría en una Comisión Federal de Vigilancia Electoral. (De Andrea, F. 1997. Pág. 19)

²⁸ En la post-independencia surge grupos políticos que en primera instancia parecían sectas dedicadas a la masonería, posteriormente estos mismos grupos se convierten en federalistas y centralistas en el periodo de Reformas, pero debido a que estos eran desconocidos cultural y jurídicamente no se pudieron desarrollar.

²⁹ Estos fueron creados y mantenidos por los liberales, los clubes políticos fueron un instrumento para proponer candidatos, y para discutir y aprobar programas políticos.

Tabla 12

Autoridades en los procesos electorales, durante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

| Autoridades | Integración | Funciones |
|---|--|---|
| <p align="center">Comisión Federal De Vigilancia Electoral</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 2 comisionados del Poder Ejecutivo: el Secretario de Gobernación (como Presidente de la Comisión) y otro miembro del gabinete. • 2 comisionados de los partidos nacionales con mayor votación. • 2 miembros del Poder Legislativo: un senador y un diputado. • Un Secretario: el Notario Público más antiguo del D.F. | <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y vigilar las elecciones federales. • Instalar el Consejo del Padrón Electoral y vigilar el desarrollo de sus labores. • Resolver consultas sobre el funcionamiento de las comisiones locales electorales. • Hacer recomendaciones sobre actuaciones de las comisiones locales electorales y los comités electorales distritales. |
| <p align="center">Comisiones locales electorales</p> | <ul style="list-style-type: none"> • •3 ciudadanos, propuestos en común • acuerdo por los partidos políticos. • •2 comisionados por partido, con voto. | <ul style="list-style-type: none"> • Preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus entidades. • Resolver controversias sobre el funcionamiento de los comités electorales distritales. |

| | | |
|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Presidente, nombrado por la • Comisión Federal. • Secretario: Notario Público de la • capital de la entidad, con más de un • año de ejercicio. | <ul style="list-style-type: none"> • Revisar actos de los comités electorales distritales, sobre reclamaciones contra sus decisiones en el proceso electoral. |
| Comités electorales distritales | <ul style="list-style-type: none"> • 2 comisionados de los partidos políticos. • 3 ciudadanos del Distrito, propuestos en común acuerdo por los partidos políticos. | <ul style="list-style-type: none"> • Organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en su distrito. • Hacer la división territorial del distrito en secciones electorales para instalar las casillas. • Convocar a partidos políticos para designar miembros de las mesas de casilla (Presidente, Secretario, sus suplentes y 2 escrutadores). • Instalar juntas computadoras. • Proceder en casos de reclamaciones presentadas por partidos políticos o ciudadanos, sobre la inclusión de votantes en la lista electoral o modificación del padrón electoral. |

| | | |
|---|--|---|
| Registro de Electores (Organismo técnico, federal y dependiente de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral) | <ul style="list-style-type: none"> • Director General de Correos • Director General de Población | <ul style="list-style-type: none"> • |
| Colegio Electoral | <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Diputados | <ul style="list-style-type: none"> • Calificar la elección de sus propios miembros. • Calificar la elección del presidente de la República. • Declarar la nulidad de la elección en caso que se estimen irregularidades. |
| Colegio Electoral | <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Senadores | <ul style="list-style-type: none"> • Calificar la elección de sus propios miembros. • Declarar la nulidad de la elección en caso que se estimen irregularidades. |

Fuente: elaboración propia.

En 1951 se hacen modificaciones a la ley electoral, aunque los temas relevantes fueron entorno a los Partidos Políticos, la demás estructura se mantuvo igual, estos cambios que se realizaron fueron: definición jurídica de los partidos, requisitos de obtención de registro, sistema de elección de los partidos semejante a las elecciones constitucionales, al requerimiento de tiraje determinado en la publicación del periódico del partido, así como la obligación de estos a sostener centros de cultura cívica para sus miembros y las cláusulas de cancelación de registro de los partidos políticos. (De Andrea, F. 1997. pág. 20)

Con esta ola de cambios importantes surge en 1953 una reforma a los artículos 34 y 115 constitucionales a la ley fundamental en los cuales se dejaba establecido el otorgamiento pleno del derecho al voto activo y pasivo a la mujer, es decir las mujeres

podían votar y ser votadas libremente en los procesos electorales en cualquier nivel³⁰, obteniendo así la plenitud en sus derechos políticos. (De Andrea, F. 1997. Pág. 21)

Posterior a estas importantes modificaciones las autoridades se organizaban para llevar a cabo la elección de la siguiente manera

- Comisión Federal Electoral: se integraba por el Secretario de Gobernación, (Presidente), 3 representantes de los partidos y 2 comisionados del Poder Legislativo. Sus funciones eran registrar constancia de mayoría en elección de diputados, emitida por el Comité Distrital Electoral, Designar a los ciudadanos que integran las Comisiones Locales y los Comités Distritales Electorales. Y como función especial Resolver inconformidades presentadas por partidos políticos, sobre la designación de comisiones locales y de comités distritales electorales.
- Comisiones locales electorales: se conforma por 3 miembros y 3 suplentes, designados por la Comisión Federal Electoral, 1 representante de cada partido con voz pero sin voto y las funciones que delegan son las mismas que llevan a cabo la Comisión Federal Electoral, pero a nivel local y distrital.
- Comités distritales electorales: estos se conforman igual que la comisión anterior y delegan las mismas funciones que la Comisión Federal a nivel local y distrital y dos funciones especiales, realizar el computo de general de la votación y enviar el expediente a la Cámara de Diputados.

Otro aspecto relevante que surgió con la reforma de 1951 fue la creación de un Registro Nacional de electores, este era una institución independiente de la Comisión Federal Electoral con autonomía administrativa. Sus funciones eran entregar las listas de los electores a cada municipio en los municipios donde hay elecciones, mantener actualizado el registro de los ciudadanos, expedir credenciales de los electores y obtener las constancias del número de votos emitidos en cada Distrito Federal y hacer las

³⁰ En 1947 en el artículo 115 constitucional, ya se establecía el derecho al voto y ser votada a la mujer pero solo a nivel municipal. Constitución Mexicana de 1947, art. 115 fracción IV.

tabulaciones. De esta manera, se operaba para poder llevar a cabo la celebración en los comicios electorales en los años de 1951 a 1973.

En el año de 1973 el Presidente Luis Echeverría se enfrentaba ante un contexto político difícil, pues un par de años antes se había suscitado la matanza del 68 y por lo tanto había incertidumbre y desconfianza en la sociedad hacia las autoridades. Como estrategia a esta situación Echeverría impulsó una reforma constitucional y una nueva ley electoral, las cuales tenían como propósito la “apertura de la democracia”. (Fernández, N. 1978. Pág. 16)

Los cambios en la ley electoral fueron mínimos y dificultaban la creación de nuevos partidos políticos; esto ya que supuestamente se permitiría la aparición de nuevos partidos sin embargo al final se terminó por endurecer los requisitos, puesto que se añadía el requisito de contar con un mínimo de 25 afiliados por municipio en al menos la mitad de los municipios de las entidades en que acreditara presencia, las modificaciones que se realizaron fueron las siguientes³¹:

- Se redujo la edad para ser diputado de 25 a 21 años y para ser senador de 35 a 30.
- Se disminuyó el porcentaje de votación, de 2.5% a 1.5%, para que los partidos de oposición tuvieran acceso a los diputados de partido, en respuesta al hecho, constatado entre 1964 y 1970, de que difícilmente el PPS y el PARM llegaban al 2.5%.
- Se otorgó a los partidos la prerrogativa de acceso gratuito a radio y televisión en tiempos electorales.
- Se otorgó un representante en la Comisión Federal Electoral con voz y voto a cada partido político; anteriormente estaban representados sólo tres partidos, independientemente del número de ellos con registro.

Sin embargo a pesar de no haber tantas modificaciones a la ley electoral anterior, la organización para llevar a cabo el procedimiento de elecciones sí tuvo cambios relevantes en la integración y además se agregaba como autoridad electoral a las mesas directivas de casilla. Las autoridades con esta nueva ley se integraban de la siguiente manera:

³¹Fernández, N. 1978 “La reforma política: orígenes y limitaciones” Cuadernos Políticos, número 16, México, D.F., editorial Era, pp. 16-30.

- Comisión Federal Electoral: Un comisionado por cada partido, con voz y voto, y sus funciones eran registrar nombramientos que los partidos políticos designan para integrar comisiones locales y comités distritales, registrar supletoriamente candidaturas y nombramientos de representantes, nombrar auxiliares especiales, convocar a organismos electorales a sesiones extraordinarias, resolver inconformidades sobre resoluciones de un Comité Local.
- Comités distritales electorales: estos ahora tenían la función de hacer el cómputo de los votos emitidos en las elecciones de diputados, senadores y presidente de la República, además extender constancias de mayoría a candidatos a diputados.
- Comisiones locales electorales: estos tenían como función extender constancia de mayoría a candidatos a senadores y registrar nombramientos de los representantes de partidos, candidatos y fórmulas para elecciones en sus circunscripciones. Además como función especial Resolver inconformidades sobre resoluciones del Comité Distrital.
- Mesas directivas de Casilla: esta nueva autoridad tenía función intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia de la elección, instalar y clausurar la casilla, firmar actas e integrar en los paquetes la documentación de cada elección.

Así es como se organizaban los procesos electorales y seguiría esta estructura hasta la reforma de 1977. Hasta antes de esta reforma la Secretaría de Gobernación tenía grandes facultades sobre la ley electoral, sobre todo para conceder el registro a los nuevos partidos, facultad que parecía aprovechar para evitar la proliferación de nuevas opciones políticas. Sin lugar a dudas el régimen que se vivía en el país antes de 1977 estaba articulado en torno a la figura del Presidente. (Córdova, L. 2014. Pág. 4)

Como respuesta a este contexto político se lleva a cabo la reforma de 1977 la cual tenía como finalidad que las minorías políticas pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política. Los ejes de fundación de esta ley se basaron en:

- La incorporación del mecanismo de elección proporcional para elegir una parte de los integrantes de la Cámara de Diputados, con lo que se inaugura un sistema de elección mixto para la conformación del órgano legislativo.
- Registro condicionado, el cual daba la oportunidad de que agrupaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos, con la condición de

refrendar su registro en las elecciones, mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación (1.5% de los votos válidos).

- Acceso al financiamiento público y espacios estatales en los medios de comunicación.
- Posibilidad de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales.

Sin lugar a dudas esta reforma dio paso a que el sistema de partidos fuera más abierto y se dieran nuevas fuerzas políticas, obteniendo pluralidad política e ideológica. Así mismo los espacios de representación también fueron abiertos, recibiendo cada vez más a la oposición, incorporándola a la vida institucional y esta comenzó a hacerse presente en la Cámara de diputados así como fue obteniendo triunfos en los municipios.

Esta reforma perduraría por más de 6 años, durante este periodo en el que el sistema de partidos se fortaleció las autoridades electorales se organizaban de la siguiente manera:

- Comisión Federal Electoral: en su integración aumenta el número de comisionados de los partidos, el Secretario es designado a propuesta, en terna, del Colegio de Notarios del D.F. Las funciones con la que cumplía eran ordenar al Registro Nacional de Electores, hacer los estudios y proyectos para la división del territorio en los 300 distritos electorales y las circunscripciones plurinominales, revisión periódica con base en el último censo de población. Y Aprobar esa división del territorio para cada elección.
- Comisión Local Electoral y el Comité Distrital Electoral: se integraban por 4 comisionados designados por la Comisión Federal Electoral, por sorteo entre listas de candidatos propuestos por el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores. Con voz y voto. Y por un comisionado de cada uno de los partidos políticos, sólo con voto.
- Registro Nacional de Electores: Se conforma por un Director General, un Secretario General, y un Comité Técnico y de Vigilancia.

- Comité Técnico y de Vigilancia: se integraba por 3 representantes de las entidades del gobierno federal y un representante de cada partido político. Esta comisión tenía como funciones: designa una comisión de vigilancia en cada entidad federativa, presidida por el delegado del RNE y un representante de cada partido político, asesorar a la Dirección General del RNE, formular listas de candidatos a sortear para integrar las comisiones y comités electorales así como desahogar las consultas que le formule la Dirección del RNE y cooperar en la actualización del padrón único.

Para 1986 se volvería reformar la ley electoral, esta reforma seguía la misma línea en términos generales de la reforma anterior, el cambio más evidente de esta fue la duplicación del número de diputados elegidos mediante listas cerradas y bloqueadas, de esta manera llegamos al número actual de legisladores en la Cámara de Diputados.

Así mismo esta reforma inauguro un modelo de institucionalidad electoral que sería efectivo en años más tarde, es decir una instancia jurisdiccional, el Tribunal de lo Contencioso Electoral ante el cual era posible impugnar las resoluciones de la autoridad encargada de organizar los comicios. Sin embargo la calificación final de las elecciones quedaba en manos de los llamados “colegios electorales”. (Córdova, L. 2014. pág. 7)

Las autoridades electorales después de esta reforma se organizaban de la siguiente manera:

Comisión Federal Electoral: estaba integrada por Representación de los partidos políticos; Un comisionado por cada 3% obtenido en las votaciones nacionales (el PRI podía alcanzar hasta 16 comisionados). Tenía como función Expedir constancias de mayoría a candidatos a diputados (antes sólo registraba o negaba el registro), y el presidente nombraba Secretario Técnico, Director del Registro Nacional de Electores. Presidentes y secretarios de las comisiones locales y comités distritales electorales. Y como función especial Resolver recursos de revocación interpuestos en contra de sus propios actos.

Comisiones locales electorales: estos estaban encargados de resolver recursos de revisión contra los actos de los comités distritales electorales.

Comité Distrital Electoral: integrado por un presidente, un secretario y comisionados de los partidos. Mesas Directivas de Casillas: dos escrutadores (sorteados), el presidente del comité distrital (quien designaba al presidente y secretarios de casilla); Colegio Electoral: lo integraban todos los diputados.

Registro Nacional de electores: este estaba conformado por, Comité Técnico de Vigilancia, Comisiones Estatales de Vigilancia y Comités Distritales de Vigilancia Tribunal de lo Contencioso Electoral: integrado por 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios (los cuales duraban dos procesos electorales ordinarios). Esta autoridad la cual era autónoma, tenía la función de supervisar y dirigir los trámites de los recursos planteados suplir las faltas de los magistrados numerarios. Además recursos de apelación, Recursos de queja, Resoluciones obligatorias para organismos electorales y el RNE.

Sistema Electoral de Autoridades Autónomas

En 1988, se dieron las elecciones más competidas y controvertidas en la historia moderna del país. Los partidos de oposición en conjunto acusaron al gobierno de cometer un gran fraude electoral. Las dudas se relacionaban a la opacidad en los resultados debido al evento suscitado “la caída del sistema” y exclusión del candidato opositor de los medios de comunicación. Estos acontecimientos fueron el derrumbe del sistema electoral institucional que había prevalecido hasta entonces. (Córdova, L. 2014. pág. 8)

Este derrumbe en el sistema evidenció la urgencia de contar con autoridades imparciales e independientes, sin lugar a dudas, el modo de hacer política a partir de estos eventos cambió sustancialmente. Resultado de ello fue la reforma de 1989-1990, la cual trajo consigo una serie de cambios de gran relevancia para el diseño de las instituciones y el procedimiento de elecciones de nuestro país.

Como resultado de las Reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.

El Instituto que se haría cargo de las funciones administrativas de los procesos electorales por más de veinte años en nuestro país y que marcaría sin lugar a dudas un gran antecedente en el sistema electoral y representativo de México y además un gran avance en la transición democrática.

El Instituto Federal Electoral como máxima autoridad electoral se organizaba de la siguiente manera:

Instituto Federal Electoral – Consejo General: se integraba por un Presidente (Secretario de Gobernación, representante del Poder Ejecutivo). Consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores. Uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada cámara), representantes de los partidos políticos uno por cada 10% de la votación nacional obtenida por cada uno de ellos. Ningún partido puede contar con más de 4 representantes. Y 6 Consejeros magistrados. Personas sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo del derecho.

Las funciones del instituto eran Integrar el Registro Federal de electores, Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales así como garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

Consejo Local Electoral: se integraban por 6 Consejeros ciudadanos, 5 Consejeros vocales de la Junta Local Ejecutiva, Presidente (Vocal ejecutivo de la Junta), Secretario (Vocal secretario de la Junta) y Representantes de los partidos políticos nacionales.

Sus funciones eran: Vigilar que los consejos distritales se instalen en la entidad, Publicar la integración de los consejos distritales, por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación de la localidad, Registrar las fórmulas de candidatos a senadores por mayoría relativa, Designar a los consejeros electorales que integren los consejos distritales.

Consejo Distrital Electoral: integrado por 6 Consejeros ciudadanos, 5 Consejeros vocales de la Junta Distrital Ejecutiva, Presidente (Vocal ejecutivo de la Junta), Secretario (Vocal secretario de la Junta) y Representantes de los partidos políticos nacionales.

Estos cumplían con las siguientes funciones: determinar el número y ubicación de las casillas, insacular a los funcionarios de casillas, registrar el nombramiento de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral. Y registrar fórmulas de los candidatos a diputados de mayoría relativa.

Tribunal Federal Electoral: este se dividía en sala central y cuatro salas regionales. Ambas salas tenían como función Control de legalidad de los procesos electorales mediante la sustanciación y resolución de los recursos de apelación e inconformidad.

- Sala central: integrada por 5 magistrados designados por la cámara de diputados a propuesta del ejecutivo.
- Cuatro salas regionales: integrada por 3 magistrados designados por la cámara de diputados a propuesta del ejecutivo. Estas salas solo eran temporales, se establecían de enero a noviembre del año electoral.

Con esta estructura electoral se comenzaban los procesos electorales a partir de los años 90, dicha estructura permanecería por más de 20 años, la cual ha marcado un antes y un después en la evolución de los procesos electorales con los cuales el país ha caminado hacia la lucha por la consolidación democrática en la que cada día surgen más mecanismos y espacios de participación ciudadana.

3.2 IFE: su origen y fundación

Los procesos electorales en México han representado una larga y constante lucha por obtener un sistema electoral democrático consolidado, a partir del surgimiento de la primera ley electoral (después del movimiento revolucionario) se desencadenarían un sinnúmero de cambios al sistema de representación. Estos cambios o mejor dichas reformas a la ley nos han permitido obtener cada día mejor mecanismos de participación y nos han hecho avanzar en el camino de la democracia (Barquín, M. año. pág. 324)

Es así mediante esta serie de reformas que, años más tarde, nace El Instituto federal electoral el cual respondía a una serie impugnaciones realizadas por los partidos de oposición (después de las elecciones de 1985), debido a ello el presidente Miguel De la Madrid decide poner en debate la normatividad de la legislación electoral. Esta iniciativa

hacia modificaciones a cinco artículos de la Constitución, referidos al sistema de representación y la enunciación de algunos principios generales que regían el proceso electoral.

Para la realización de esta iniciativa se llevaron a cabo audiencias públicas en las que se presentaron diversas e interesantes propuestas para llevar a cabo una reforma, finalmente, el presidente envió a la LIII Legislatura una iniciativa de reforma constitucional en la materia y un nuevo Código Federal Electoral que sustituyera a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1978³².

El nuevo Código Federal Electoral fue aprobado en diciembre 1986, este código introdujo algunos cambios con relación a su antecesor LFOPPE: se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales, y precisó el acceso a los medios de comunicación y recursos económicos; incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en 300 el número de los diputados uninominales y se dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años (Barquín, M. año. pág. 349).

Sin embargo, en años posteriores cercanos nuevamente a elección hubo conflictos internos en el PRI y se organizaría una corriente que se oponía a las decisiones políticas que se tomaban por este. Para las elecciones de 1988 había una gran disputa electoral, sin embargo, lograba posicionarse nuevamente el PRI quien había postulado a Carlos Salinas de Gortari como candidato a presidente.

Estas elecciones trajeron consigo repercusiones muy importantes, tales como lograr las relaciones de equilibrio entre el Poder Ejecutivo con el Legislativo, lo cual fortaleció en gran manera al Poder Legislativo quien tenía la capacidad para frenar e inclusive derrotar iniciativas presidenciales.

Para 1989, se realizaban reuniones en la Comisión Federal Electoral en estas se presentaban diversas propuestas, con el fin realizar una nueva reforma que transformara

³² De la Reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral. Cámara de Diputados, H Congreso de la Unión.

la estructurara electoral y la legislación mexicana, con la finalidad de que respondiera a la nueva reforma política que el país demandaba.

Finalmente, en agosto de 1990 se aprobó en el Congreso el nuevo Código y Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en este se plasmaron una serie de modificaciones con la finalidad de tener procesos electorales más limpios. El COFIPE daba lugar al origen de 4 instituciones especializadas en la materia electoral.

Una de estas cuatro Instituciones es el Instituto Federal Electoral, el cual fue un Órgano Público Autónomo Especializado en Materia de Elecciones permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en el que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones.

Al momento de su fundación, el Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, estaba compuesto por los siguientes funcionarios: El presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación, seis Consejeros magistrados, el director y el secretario general del Instituto, dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara), y un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección.

Y así es como surge y se funda el Instituto que se haría cargo de las funciones administrativas de los procesos electorales por más de veinte años en nuestro país y que marcaría sin lugar a dudas un gran antecedente en el sistema electoral y representativo de México y además un gran avance en la transición democrática en la que desde 1920 hemos estado navegado.

3.3 ¿Qué es el Instituto Federal Electoral y que funciones cumple?

El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, era un organismo público autónomo de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, contaba con personalidad jurídica y patrimonio propios. (Art. 106, COFIPE. 2008. pág. 87).

A partir de 1990 el Instituto Federal Electoral (IFE) fue el responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales de México, es decir, la instalación de casillas de votación, nombramiento y capacitación de funcionarios electorales y conteo de resultados para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Senadores cada seis años y de los Diputados, que integran el Congreso de la Unión cada tres años. (Guerrero, J. 2011. pág. 2)

El Poder Legislativo, Partidos Políticos Nacionales y Ciudadanos participaban en la integración del instituto federal electoral. (Guerrero, 2008. pág. 2). Todas las actividades del Instituto se regían por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Para el desempeño de las mismas el IFE contaba con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral y en una rama administrativa. (COFIPE, 2008, Art. 105)

La institución en cuestión tenía como fines, contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, Integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electoral y vigilar, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión el cumplimiento de sus obligaciones, Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática y fungir como autoridad en la administración del tiempo en radio y televisión tanto en los objetivos del Instituto como en el de los partidos políticos. (COFIPE, 2008, art. 105 pág. 88)

El Instituto Federal electoral tenía su domicilio en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y ejercía sus funciones en todo el territorio nacional conformándose en la siguiente estructura: 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada distrito uninominal. Sus órganos centrales eran 5, el Consejo General (órgano superior de dirección), la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaria Ejecutiva y la Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos. (COFIPE, 2008, art. 107-108 pág. 89)

Funciones del Instituto Federal Electoral

El instituto tenía a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales federales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley fijara. Entre sus principales funciones podemos destacar 5 áreas:

Función electoral registral:

- Producir y poner a disposición de los ciudadanos la Credencial³³ para votar con fotografía, a fin de garantizar el pleno ejercicio del voto de los mexicanos.
- Conformar el padrón electoral con los registros de los ciudadanos e inscribir al Padrón Electoral a los mexicanos que cumplen 18 años de edad
- Realizar campañas permanentes de incorporación, actualización y depuración del Padrón Electoral.
- Aplicar las bajas de la base de datos del Padrón Electoral por defunción y suspensión de derechos políticos.
- Aplicar las bajas de la base de datos del padrón Electoral por detección de registros duplicados.
- Proporcionar el acceso permanente a los ciudadanos para consultar su situación registral y vigencia de la credencial para Votar.
- Promover y organiza las elecciones de los mexicanos que se encuentran en el extranjero, principalmente en Estados Unidos.
- Conformar la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, para la emisión del voto de los mexicanos en el exterior.

Función electoral técnico-administrativo

El Instituto se encargaba de apoyar a los Organismos Electorales Locales para el desarrollo de sus Procesos electorales, es decir elecciones a Gobernador, diputados y alcaldes, proporcionándoles los siguientes productos electorales:

³³ Documento de identidad único en todo el país, otorgado a los ciudadanos partir de los 18 años de edad. Guerrero, J. 2011. El rol de los órganos electorales entre elecciones. pág. 3. Instituto federal electoral.

- Estadísticos de Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores.
- Cartografía federal digitalizada.
- Administración de los tiempos del estado en Radio y Televisión, para los Partidos Políticos y Autoridades electorales.

Función electoral de control y supervisión

- Daba resolución de solicitudes de medidas cautelares, para ordenar la suspensión de la difusión, sobre propaganda en Radio y Televisión que se considera prohibida, en términos de poder ser denigratoria o calumniosa, o bien por ser propaganda Gubernamental prohibida.
- Otorgaba las prerrogativas de los partidos políticos (Financiamiento Público).
- Registraba a los partidos, sus órganos directivos, sus representantes ante el IFE a nivel federal, estatal y local, los candidatos a puestos de elección popular, sus convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación.
- Administraba los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, otorgando a los partidos políticos, autoridades electorales y al propio Instituto su derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, tanto en periodos electorales como no electorales, así como garantizar el cumplimiento de las transmisiones de acuerdo con la normatividad aplicable.
- Evaluaba los procesos de producción, almacenamiento, distribución y custodia de los documentos electorales de las elecciones federales.
- Evaluaba el cumplimiento de los criterios de conservación, destrucción, resguardo o desincorporación de la documentación y los materiales electorales de los procesos electorales federales, por oficinas centrales y órganos desconcentrados.
- Realizaba estudios sobre el proceso electoral federal, en el ámbito de organización electoral.
- Diseñaba y proponía modelos de materiales electorales y formatos de documentación electoral para el siguiente Proceso Electoral Federal, conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Función de capacitación y vinculación social

Cotidianamente el IFE desarrollaba programas de capacitación electoral, educación cívica y participación ciudadana y, acciones encaminadas a exhortar a la ciudadanía en el cumplimiento de sus obligaciones, orientándolos en el ejercicio de sus derechos políticos establecidos en la Constitución;

Así mismo se encargaba de asistir y apoyar a partidos y agrupaciones políticas nacionales, institutos electorales estatales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y a la sociedad en general, a fin de contribuir al fortalecimiento de la confianza en el Instituto, a partir de la divulgación de temas en materia político-electoral (Guerrero, J. 2011. Pág.6).

- Difundía campañas institucionales en los medios de comunicación masivos y alternativos para promover la participación ciudadana, en las elecciones y en la actualización del padrón electoral.
- Impartía cursos y talleres de educación cívica en el espacio escolar, y a hombres y mujeres adultos y, la realización de ejercicios de participación cívica como la consulta infantil y juvenil, los ejercicios escolares de elección de representantes parlamentos infantiles y juveniles.
- Divulgaba de libros especializados, cuadernos de promoción de la cultura democrática, investigaciones, estudios y conferencias
- Diseñaba y organizaba eventos y foros académicos sobre temas político-electorales.
- Brindaba asistencia técnica y académica en actividades de capacitación y formación a partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, y a otros organismos instituciones.
- Diseñaba y desarrollaba proyectos de análisis, diagnósticos especializados, estudios e investigaciones.
- Proponía líneas de investigación a desarrollar en materia político-electoral y de desarrollo institucional.

Función electoral internacional

Con las constantes y profundas reformas después la fundación del Instituto, este desplego acciones sistemáticas de acercamiento, vinculación y cooperación con diversos organismos e instituciones de la comunidad internacional, especializados o interesados en temas político-electorales. Ejemplo de estos las siguientes acciones:

- Promocionaba, proyectaba y acreditaba los desarrollos experimentados por el régimen electoral mexicano, entre amplias audiencias de la comunidad internacional.
- Participaba activamente en procesos de cooperación y asistencia técnica a nivel bilateral, regional, continental e internacional.
- Promocionaba de imagen del Instituto ante la comunidad internacional mediante mecanismos permanentes de acercamiento, vinculación y cooperación con instituciones, organismos y autoridades electorales
- Promocionaba la participación de funcionarios del IFE en foros de carácter internacional que permitan difundir y promover los aspectos más relevantes del Régimen Electoral Mexicano y conocer las prácticas y procedimientos electorales de otros países.

La creación del Instituto Federal Electoral representó sin duda una de las modificaciones más fundamentales a ley electoral en México, este instituto desarrolló funciones de suma importancia para la celebración de los procesos electorales y si bien, como mencionan Diamond y Morlino 2004, la democracia no solo son los procesos electorales, pero sin embargo, sin ellos de manera libre, limpios y justos tampoco podría lograrse (Bratton 1998, pág. 52 en Mirón, R. pág. 13)

3.4 Estudio de las reformas realizadas a la Institución (IFE) después de su fundación.

Con la reforma aprobada en 1990 surge el Instituto Federal Electoral, instituto que fue depositario de la autoridad electoral por más de 20 años, este a lo largo de su duración y después de su fundación fue modificándose con la finalidad de tener cada vez más,

comicios electorales que garantizaran la legalidad de la representatividad en el país. (Guerrero, J. 2011. pág. 2)

Reforma 1990

La reforma de 1989-1990 es decretada en 1990, y en este se aprueba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se adiciona el título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal³⁴ (Diario oficial de la Federación, 1990)

La presente iniciativa desarrolla en primer lugar los contenidos de las reformas introducidas en los artículos 5o., 36, 41, 54, 60 y 73 de la Constitución, cuya trascendencia requirió la formulación de un nuevo ordenamiento que se propone sea denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La esencia de las reformas constitucionales estriba en el establecimiento de un sistema electoral que responde a la realidad política y al dinamismo en la emisión del sufragio; la creación de un organismo público que en forma objetiva e imparcial organice las elecciones y el Registro Nacional de Ciudadanos; la ampliación y perfeccionamiento de la función jurisdiccional para garantizar la legalidad de los actos del proceso electoral y el acotamiento de la discrecionalidad en las decisiones de los colegios electorales.

Para la adecuada reglamentación de las disposiciones constitucionales en la presente iniciativa, los suscritos tomamos en consideración los análisis y las deliberaciones sostenidas por los diputados de los distintos grupos parlamentarios en el seno de la comisión especial de esta Cámara.

La iniciativa se ha estructurado en ocho libros, divididos en títulos y capítulos, con un total de 375 artículos y seis transitorios. De los primeros, 314 tienen su antecedente en legislaciones electorales anteriores y sus contenidos tuvieron modificaciones de

³⁴ Código Federal De Instituciones y Procedimientos Electorales. Procesos Legislativos. Exposición De motivos, Cámara DE Diputados. iniciativa de diputados. México, D.F., a 3 de mayo de 1990.

relevancia; 61 artículos comprenden materias que por primera vez formarán parte de la normativa electoral; asimismo, se suprimen 92 artículos que existen en el código vigente.

Los primeros siete libros que integran el código objeto de esta iniciativa, han sido ordenados bajo los criterios de secuencia temática y cronológica del proceso electoral federal. El Libro Octavo se ha reservado, como en el código vigente, a la reglamentación de la elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La iniciativa introduce cambios e innovaciones importantes. Así, se establecen criterios de interpretación para la aplicación de las normas del código, de conformidad con los principios de certeza, objetividad e imparcialidad que el mandato constitucional impone a la función electoral.

Se agrupan los sistemas electorales para la elección de Presidente, senadores y diputados y se desarrollan las bases y reglas constitucionales para la elección de diputados por el principio de representación proporcional y las correspondientes fórmulas de asignación.

El Libro Primero, relativo a la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, mantienen la tradición de nuestra legislación electoral al señalar el objeto del ordenamiento, los derechos y obligaciones políticos de los ciudadanos y los sistemas electorales para la conformación de los órganos de gobierno.

El propósito del Libro Segundo es consolidar y fortalecer el sistema de partidos, para ello se prescinde de la figura de asociación política nacional, se sistematizan los requisitos y trámites para la constitución y registro de partidos. Se establece la posibilidad de impugnar ante el tribunal la negativa de registro a un partido político. El régimen de coaliciones se sistematiza estableciendo requisitos para formarlas según la elección de que se trate, queda dispuesto que la coalición es el único medio para la postulación de un mismo candidato por dos o más partidos políticos.

Prerrogativas en materia de radio y televisión, la iniciativa prevé que el Instituto Federal Electoral, por conducto de la dependencia competente, obtenga de los

concesionarios las tarifas que estarán vigentes durante el proceso electoral para todos los partidos políticos, sin que puedan exceder a las fijadas para la publicidad comercial.

También se establece que las transmisiones con cargo al tiempo oficial del Estado se incrementen durante el proceso electoral en forma proporcional a la fuerza electoral de cada partido. Por lo menos el 50% del tiempo de transmisión que le corresponda a cada organización política deberá dedicarlo a difundir su plataforma electoral.

Financiamiento público, se consideró que acreditada su importancia para la evolución de la vida democrática del país, resultaría adecuado que la iniciativa proponga ampliar el esquema existente tomando como base la elección de senadores.

En el Libro Tercero se contiene una de las innovaciones más importantes de la iniciativa. Partiendo de las bases establecidas en el artículo 41 de la Constitución, se propone la creación del Instituto Federal Electoral como el organismo encargado de la función estatal de organizar las elecciones, autónomo en sus decisiones y con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Diseñado para realizar en forma integral y directa todas las actividades electorales, el instituto dispondrá de órganos centrales, de órganos locales en el ámbito de cada uno de las entidades federativas y de órganos distritales. EL instituto asumirá entre sus atribuciones las que actualmente tienen conferidas la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales.

La iniciativa establece que los órganos centrales del instituto serán el consejo general, la junta general ejecutiva y el director general. Se define al consejo general como el órgano superior de dirección con carácter permanente, integrado por un consejero del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación; por dos consejeros de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión; por seis consejeros magistrados designados por la Cámara de Diputados a propuesta del titular del Poder Ejecutivo; y por representantes de los partidos políticos nacionales, sin que ninguno pueda tener más de cuatro.

La composición del consejo general impide que un partido político o todos los partidos juntos tengan la mayoría para imponer decisiones. Además, la existencia de seis

consejeros magistrados, que deben reunir, entre otros, los requisitos de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asegurará la vigencia de los principios de certeza, objetividad, imparcialidad y legalidad que la Constitución señala para el ejercicio de la función electoral.

La junta general ejecutiva será el cuerpo colegiado del instituto que se integrará con el director general, el secretario general y los directores ejecutivos. Tendrá a su cargo velar por el cumplimiento de las decisiones del consejo general, orientar las políticas y programas del instituto, y cuidar el correcto funcionamiento de sus órganos. El director general, designado por el presidente de la República, será el representante legal del instituto y responsable de su buena marcha.

En el ámbito de cada una de las entidades federativas, el instituto contará con una junta local ejecutiva, de carácter permanente, que se integrará por cinco miembros del Servicio Profesional Electoral, que serán el vocal ejecutivo, el vocal secretario y los vocales del Registro Nacional de Ciudadanos, de organización electoral y de capacitación electoral y educación cívica.

Durante el proceso electoral se instalará en cada estado y en el Distrito Federal un consejo local electoral, que se formará por los miembros de la junta local ejecutiva, por seis consejeros ciudadanos y por representantes de los partidos políticos nacionales sin que ninguno pueda tener más de cuatro. En cada distrito electoral, el instituto contará con órganos análogos a las juntas y consejos locales descritos anteriormente. Finalmente, en este libro la iniciativa define la integración y funciones de las mesas directivas de casilla, precisando las atribuciones que corresponden a cada uno de sus miembros.

El Libro Cuarto contiene las disposiciones sobre los procedimientos para prestar el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos, y para instituir el Servicio Profesional Electoral. El Libro Quinto regula el proceso electoral. Destaca en este libro el que por vez primera se norman en forma detallada las campañas electorales acotando y reduciendo su duración.

El Libro Sexto establece las bases de organización y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral. En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, crea una sala central permanente, con sede en el Distrito Federal, y cuatro salas regionales que funcionarán durante el proceso electoral. En el Libro Séptimo se agrupan las normas relativas a las causas de nulidad, al sistema de medios de impugnación y a las sanciones administrativas y delitos electorales.

Finalmente, el Libro Octavo de la iniciativa regula la elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En cumplimiento de la reforma al artículo 73, fracción VI, base tercera de la Constitución, se propone la fórmula para la asignación por el principio de representación proporcional que armoniza las bases y reglas del artículo 54 constitucional con las características propias de la asamblea.

Después del nacimiento del Instituto el camino en la transición de la democracia se ha articulado en 4 reformas, estas reformas fueron marcando la ruta del cambio en el diseño de las instituciones, la representación política, en los procedimientos de las elecciones, así como en las condiciones y la calidad de la competencia. Estos cambios, realizados a través de reformas, han traído consigo no solo cambios electorales si no que han propiciado transformaciones en el contexto político del país (Córdova, L. 2007. pág. 654).

Reforma 1994

La reforma electoral aprobada ese año instituyó la figura de "Consejeros Ciudadanos", personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran. Por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General.

Los suscritos, diputados federales, con fundamento en la facultades que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República, presentaron una iniciativa

para reformar, adicionar y derogar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de conformidad con la siguiente³⁵:

Esta iniciativa y los cambios que propone no constituyen el marco normativo ideal para encauzar unas elecciones mínimamente democráticas, en que se respete el principio del Sufragio Efectivo y se acate, fundamentalmente, la voluntad del pueblo. Para ello se necesitaría el cambio sustancial de varios artículos de nuestra Constitución y la redacción de una nueva Ley Electoral más sencilla y al mismo tiempo más lógica y operacional que nuestro insuficiente Cofipe.

Diversos acontecimientos ocurridos en este año, entre otros el levantamiento armado en el Estado de Chiapas y sus consecuencias políticas, impulsaron las reformas al artículo 41 de la Constitución General de la República, aprobadas en el período de sesiones extraordinarias al que fuimos convocados y publicadas en el Diario Oficial del 19 de abril próximo pasado. Tales cambios imponen la correspondiente modificación de la ley reglamentaria de la materia. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con esta iniciativa dejamos constancia de nuestro pensar, de nuestra postura y pugnaremos para que las mismas sean compartidas por la mayoría de los integrantes de esta Cámara y de la revisora, para bien de la democracia en México. Expresamos las principales razones de los cambios expuestos, especialmente de los que son distintos de la iniciativa multipartidaria ya citada, en sus puntos más relevantes. No están todos los cambios que deseamos según nuestras posturas políticas, pero los aquí anotados, los que estén sí son acordes con nuestras posturas.

Sobre la integración de los órganos electorales

- a) Nos parece adecuada para el momento actual, aunque sujeta a verificación según se presenten los hechos, la forma de integración del Consejo General del Instituto Federal que propone la iniciativa multipartidista que hemos mencionado, mediante la reforma del artículo 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales

³⁵ Código Federal de instituciones y procedimientos electorales. Iniciativa y exposición de motivos, Cámara de Diputados. México, D.F., a 4 de mayo de 1994.

(Cofipe), a saber que ese órgano superior de dirección esté integrado por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos.

Diferimos del procedimiento propuesto para que la Cámara de diputados designe a esos seis consejeros ciudadanos y proponemos una fórmula más sencilla, más constitucional y más democrática, para el mismo fin. En efecto, en la iniciativa ya mencionada, en el punto cinco del artículo 74 del Cofipe se establece:

a) Cada grupo parlamentario tendrá derecho a presentar hasta cuatro candidatos. La comisión correspondiente de la Cámara de Diputados integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir de entre las propuestas de los grupos parlamentarios."

Las últimas reformas del artículo 41 constitucional, el precepto rector de esta materia quedó como sigue: "Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por votos de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara."

En el proyecto de ley secundaria se prevé un cribado no necesario por una comisión, con lo cual, según la composición actual de este órgano legislador, se reduce en un 50% los candidatos por los grupos parlamentarios. Las dos terceras partes de los diputados presentes no elegirán entre los propuestos por los grupos parlamentarios, sino entre el 50% de los mismos, por lo cual, de aprobarse el texto propuesto por los cuatro partidos, el mismo de nacimiento sería anticonstitucional. Además, la forma propuesta resulta antidemocrática y contraria al espíritu que impulsó los cambios al artículo 41 de la Constitución.

En el mismo se establece una tranquilizante mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, con lo cual, según la composición actual de la misma, se evita el autoritario unipartidismo en las decisiones. Pero, al plantear que

una comisión efectúe una preselección de los candidatos y en ésta se pueda imponer la mayoría simple del partido dominante, en estos tiempos el PRI, se hace nulatoria la mayoría calificada prevista en el texto constitucional. Si hay obstinación en llevar adelante ese modo de predesignar a los consejeros ciudadanos por el grupo en el poder, quedará fehaciente que las últimas reformas llevaron un propósito de que todo cambie para que nada cambie o de lo que, popularmente, se conoce como dar atole con el dedo.

En nuestra iniciativa proponemos que la Cámara, su pleno, simplemente elija entre los propuestos por los grupos parlamentarios, sin depuraciones anticonstitucionales y para que los legisladores no se vean abrumados por un número excesivo de candidatos por examinar, que en lugar de cuatro sean tres los candidatos de cada grupo parlamentario. En caso de que entre los examinados, después de tres rondas, no se logre el nombramiento completo de los consejeros ciudadanos, el que los grupos parlamentarios postulen otros candidatos.

Dado el poco desarrollo de la conciencia cívica, lo cual se manifiesta en el ya incurable abstencionismo y, por mayoría de razón, en apoyar y financiar a los partidos políticos. Es de interés colectivo fomentar la viabilidad de estos organismos, desde el punto de vista económico para que no compitan tan sólo los plutocráticos que, por cualquier razón, cuenten con abundancia de medios económicos, y así fortalecer la forma democrática de Gobierno.

Para que ese auxilio estatal sea sano, produzca efectos positivos y no provoque distorsiones en la democracia, debe ser partidario, de reglas simples para aplicarlo, limitado y que se complemente con una limitación en los gastos de campaña y de financiamiento de estos entes de interés público. La regla inicial y principal es que el otorgamiento de prerrogativas sea paritario, que se le otorgue lo mismo a cualquiera de los partidos nacionales que legítimamente contiendan.

Si hay desigualdad en los apoyos a los partidos mayoritarios habría que darles menos dinero, pues el que obtenga más votos indica que pueden recibir más aportaciones

de sus simpatizantes y al obtener más puestos públicos, los favorecidos les pueden entregar más cooperaciones.

En la fracción p del artículo 38 del Cofipe, entre las obligaciones de los partidos consigna la de "abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda". Esta disposición de la ley secundaria va en contra de la libertad de expresar ideas y de la libertad de escribir y publicar escritos establecidos en los artículos 6o. y 7o. de nuestra Constitución

La prohibición aludida del Cofipe no se encuentra entre las limitantes contenidas en dichos preceptos constitucionales. Tampoco esa imposición arbitraria de la ley secundaria encuentra respaldo en el párrafo octavo del artículo 130, también de la Constitución que a la letra dice: "Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político"

Esta disposición se refiere únicamente al título o nombre de los partidos políticos. Es de explorado derecho que en materia de garantías individuales entre las limitantes y excepciones únicamente se pueden considerar lo que está expresamente limitado o exceptuado en el texto constitucional sin que se valga ampliar libres excepciones por analogía o mayoría de razón.

Por otra parte, las tesis, proclamadas y propaganda de los partidos políticos se forman a partir de ideas filosóficas, sociales, económicas, religiosas o antirreligiosas, específicamente políticas. Prohibir las alusiones a la religión que forzosamente en pro o en contra, influye en la formulación de las tesis políticas, lo cual es un hecho común a todos los partidos, aun de los que presumen del laicismo más estricto y ortodoxo, es tan absurdo como prohibir las alusiones históricas, filosóficas, psicológicas o económicas.

Lo más sano para la congruencia del Cofipe con la Constitución y con el respeto a las libertades, es la derogación del inciso ya indicado.

Por una mejor operatividad

En el inciso, a, de la fracción I del artículo 201 del Cofipe establece que dentro de los 10 días siguientes al de la publicación de las listas de casillas los partidos deberán registrar en su propia documentación y ante el Consejo Distrital correspondiente, a sus representantes generales y de casilla.

En los incisos e, y f, del artículo 195 y sus respectivos transitorios se establece como fecha de la publicación de las casillas el 1o. de julio de este año. O sea, que conforme a los preceptos citados, el registro de estos representantes deberá hacerse a más tardar el 10 de julio de 1994.

Pero la fracción I del Artículo 198 del mismo Cofipe establece que "Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas listas y hasta 10 días antes de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla y representantes generales propietarios". O sea que se establece como fecha límite para las actuales elecciones el 11 de agosto. Hay que corregir esa contradicción y optar por el plazo más holgado.

En elecciones pasadas y bajo otros ordenamientos legales, los representantes de los partidos en las casillas, se podrían inscribir el mismo día ante el presidente de la casilla, sin que ello constituyera un problema especial. Había problema cuando no se quería admitir a los representantes de los partidos de oposición, pero eso ocurría aunque se hubiesen registrado con una mayor antelación.

Al imponer lapsos tan remotos para registrar a esos representantes, tal parece que no se les quiere en las casillas. Para que eso no suceda en el artículo se deberá remitir el plazo del 198 y éste acortarlo a cinco días, lo cual es razonable.

Reforma 1996

El Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre los aspectos más importantes de esta reforma destacan los siguientes³⁶:

1. Se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos.
2. El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que "la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley".
3. Se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.
4. Se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE.
5. Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por:
 - El Consejero Presidente del Instituto (con derecho a voz y voto)
 - Ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto)
 - Un Secretario Ejecutivo (sólo con derecho a voz)
 - Consejeros del Poder Legislativo (sólo con derecho a voz)
 - Representantes de cada partido político con registro (sólo con derecho a voz)

³⁶ Código Federal de instituciones y procedimientos electorales. Iniciativa y exposición de motivos, Cámara de Diputados. México, D.F. México D.F. a 30 de octubre de 1996

Los suscritos diputados integrantes de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos presentar la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme a la siguiente

1o. Con fecha 22 de agosto de 1996, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se hizo la declaratoria de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, entre ellos el artículo 41, cuya fracción III determina la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. Determina igualmente la integración a ese consejo de ocho consejeros electorales suplentes, cuya elección debe hacerse en orden de prelación.

2o. La propia norma fundamental mencionada establece que el consejero presidente y los consejeros electorales del consejo general, así como los suplentes, serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios y ordena, al mismo tiempo, que sean las disposiciones de la Ley Reglamentaria las que establezcan las reglas y los procedimientos para el efecto.

3o. Adicionalmente, el texto del precepto constitucional invocado determina la duración de siete años del presidente y los consejeros electorales en su cargo y las condiciones en las que deberán ejercerlo. Asimismo, ordena que el nombramiento del secretario ejecutivo se haga por las dos terceras partes del consejo general, a propuesta de su consejero presidente.

4o. El texto del nuevo artículo 41 constitucional prescribe igualmente que sean las normas reglamentarias las que establezcan los requisitos que deban reunir para su

designación el consejero presidente del consejo general, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

5o. En el precepto constitucional multicitado se precisa que los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras y que sólo habrá un consejero por cada grupo, no obstante su reconocimiento en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

6o. El Constituyente Permanente dispuso, en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales ya aludido, que: "a más tardar, el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero presidente y el secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales consejeros ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos", tomando en cuenta que el proceso electoral federal debe iniciar, en los términos del párrafo tercero del artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la sesión de aquel consejo que debe realizarse en la primera semana del mes de noviembre del año inmediato anterior a la elección.

Previsión similar se dispone en el artículo 99 constitucional y en el artículo quinto transitorio del decreto mencionado, en cuanto a la facultad exclusiva de la Cámara de Senadores para elegir, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha Cámara, a los magistrados electorales que integren la sala superior y las regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al efecto, se propone un artículo segundo a este decreto para establecer los requisitos y el procedimiento de elección.

7o. En razón de las motivaciones anteriores resulta a toda luz urgente que se cuente con la normatividad legal que posibilite el funcionamiento oportuno de los organismos electorales encargados del proceso electoral federal.

8o. Finalmente, se prevén los artículos transitorios complementarios de las disposiciones sustantivas, a efecto de regular la entrada en vigencia de las mismas y de manera específica la determinación para que las menciones que los acuerdos y

disposiciones en vigor que aluden a las figuras y atribuciones de consejeros ciudadanos, director general y secretario general del Instituto Federal Electoral, se entiendan referidas a las de los consejeros electorales y secretario ejecutivo de dicho instituto, respectivamente.

Reforma 2008

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobado en ese año por el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones con los siguientes objetivos fundamentales:

- Fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales.
- Regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación.
- Promover la participación ciudadana en las elecciones.
- Asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales.
- Transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales.
- Crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados.
- Crear la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los suscritos, legisladores de diversos grupos parlamentarios representados en la LX legislatura del H. Congreso de la Unión, sometemos a consideración de esta Soberanía, la presente Iniciativa con Proyecto de

Decreto que contiene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y abroga el hasta ahora vigente. La propuesta se fundamentó de la siguiente manera³⁷:

I. Antecedentes

1. El Congreso de la Unión realizó, el 6 de noviembre del año en curso, la declaración formal de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, misma que fue turnada al Titular del Poder Ejecutivo de la Unión para sus efectos constitucionales.

2. El 13 de noviembre de 2007 el Titular del Ejecutivo ordenó la publicación del correspondiente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, por lo que la reforma citada entró en vigor el día 14 de noviembre de 2007.

3. Las disposiciones transitorias del referido Decreto, en específico los artículos Tercero y Cuarto, otorgan al H. Congreso de la Unión un plazo de treinta días para realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales, y a la Cámara de Diputados el mismo plazo para proceder a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las bases establecidas en el antes citado artículo Cuarto Transitorio del Decreto referido.

4. Para hacer posible el cumplimiento de los plazos establecidos por el Constituyente Permanente, en el marco del proceso de diálogo y construcción de acuerdos que dispone la Ley para la Reforma del Estado, su Comisión Ejecutiva resolvió dar continuidad al trabajo y funciones de la Subcomisión Redactora y del grupo de trabajo que apoyó la formulación de las iniciativas relativas a la reforma constitucional que ha entrado en vigor. La Subcomisión Redactora concluyó sus trabajos el jueves 29 de noviembre del año en curso, por lo que se el mismo día jueves procedió a realizar la entrega formal del proyecto de Código Federal de Instituciones y Procedimientos

³⁷ CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. EXPOSICION DE MOTIVOS, CAMARA DE SENADORES. México, D. F., a 30 de noviembre de 2007

Electoral a la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión, en la que, conforme a lo establecido por los artículos 8 y 11 de la Ley para la Reforma del Estado, se procedió a la suscripción de la presente iniciativa por parte de los legisladores integrantes de la citada Comisión Ejecutiva que así lo decidieron libremente.

5. La presente Iniciativa de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales habrá de ser complementada próximamente con las relativas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en lo referido a las facultades de las salas del Tribunal Electoral de dicho Poder, así como a otras leyes vinculadas en forma directa con la reforma constitucional en la materia.

II. Estructura de la propuesta

La obligada adecuación de las normas legales a las disposiciones contenidas en la reforma constitucional en materia electoral hace imprescindible la creación de ordenamientos por completo originales, ausentes por obvios motivos del texto vigente.

La reforma constitucional promulgada debe reflejarse, de manera congruente y armónica en el Cofipe, lo que hace necesaria la reforma de buena parte de su articulado vigente, la derogación de normas que por la reforma constitucional han quedado sin vigencia, la adición de nuevos capítulos y de todo un Libro Séptimo.

Es importante advertir que en el proyecto de Decreto se propone conservar la estructura por Libros que distingue al Cofipe desde su promulgación en 1990, solamente adicionando un nuevo Libro Séptimo, en el que se contienen las normas relativas a sanciones, procedimientos y órganos del IFE facultados en esas materias. Los demás Libros hasta hoy vigentes se conservan en el orden y contenidos previos, intercalando los nuevos títulos, capítulos y artículos que son necesarios a los fines del mandato constitucional.

Sumario de las principales propuestas

A. Sistema de partidos, financiamiento y prerrogativas

Sistema de partidos: se propone la adecuación de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, ello con el propósito de fortalecer la regulación aplicable a su vida interna, en consonancia con la disposición constitucional que establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en tales asuntos en los términos que señale la ley

Coaliciones electorales: las coaliciones electorales entre partidos son práctica generalizada en elecciones federales y locales. La ley las permite, aunque las reglas que para ellas establece son excesivas. El dilema que enfrenta la norma jurídica, y por ende quienes la autorizan, está entre la simplificación de las reglas y el respeto a la voluntad de los electores. Colocados ante ese dilema, los proponentes hacen suya la solución encontrada en el grupo de trabajo consistente en flexibilizar al máximo los requisitos y trámites para la formación de coaliciones electorales, acompañando esas medidas del necesario respeto a la voluntad de los ciudadanos.

La Iniciativa propone que, en todo caso, cada uno de los partidos coaligados aparezca en la boleta con su propio emblema, y que los votos se sumen a favor del candidato de la coalición y cuenten, por separado, a favor de cada partido. En consecuencia, los partidos coaligados deberán registrar, por sí mismos, listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y a senadores por el mismo principio.

Financiamiento: proponemos la regulación estricta del financiamiento partidista derivado de fuentes distintas a la pública que los partidos tienen derecho a utilizar. A este respecto, el objetivo, conforme a los consensos alcanzados, es que el financiamiento privado quede sujeto no solamente a mayores y más estrictas regulaciones, sino que el monto total permitido a cada partido sea sustancialmente menor al hasta hoy autorizado. Para tal objetivo, la propuesta contempla profundos cambios en todos los rubros que el Cofipe contempla.

Radio y Televisión: Respecto del nuevo modelo de acceso a televisión y radio, al que los partidos quedan sujetos conforme a la reforma constitucional, se propone un capítulo

específico en el Cofipe contenido en la presente iniciativa. El objetivo es dotar al IFE de la normatividad que deberá aplicar para la asignación del tiempo a que se refiere la Base III, en sus apartados A) y B) del nuevo artículo 41 constitucional, distinguiendo, primeramente, por tipo de elección y campaña, tanto federales como locales; para tal fin, se propone determinar en el Cofipe el tiempo que deberá destinarse para cada campaña - federal o local- así como la duración de los mensajes que los partidos políticos transmitirán, en radio y televisión, durante las precampañas y campañas.

B. Instituto Federal Electoral

La reforma constitucional tuvo entre sus objetivos centrales fortalecer la autonomía y capacidades de la que es, por mandato constitucional, la máxima autoridad administrativa en esta materia. En congruencia con tales objetivos proponemos realizar en el Cofipe las adecuaciones necesarias para la debida integración del Consejo General del IFE, así como las reformas legales que vendrán a complementar los propósitos de la citada reforma.

Consejo General y órganos ejecutivos: esta Iniciativa propone determinar con precisión las comisiones permanentes de consejeros electorales que deberán constituirse, que el número máximo de sus integrantes sea de tres, que su presidencia sea rotativa, anualmente, entre los consejeros que las integran y que cada tres años se produzca su renovación.

En el mismo espíritu se propone que la función de secretario técnico de las comisiones permanentes, que la norma vigente asigna a los directores ejecutivos de las áreas correspondientes a la esfera de cada comisión, sea ejercida por quien designe el consejero que presida cada comisión, de entre el personal que tiene asignado para su asesoría y apoyo. De esta forma, los directores ejecutivos mantendrán la obligación y derecho de asistir a las reuniones de las comisiones vinculadas a su área de competencia, sin menoscabo del ejercicio de sus facultades y atribuciones legales.

Otras adecuaciones propuestas se refieren a distintos aspectos de la operación del Instituto, tanto durante los procesos electorales, como fuera de ellos; tal es el caso de la norma que establece la fusión de las comisiones permanentes de consejeros electorales

relativas a la organización electoral y la capacitación y educación cívica, que se considera necesaria a fin de asegurar la plena coordinación de ambas actividades y una mejor vigilancia y supervisión de las mismas, que son las de mayor relevancia dentro de los procesos electorales. Tal fusión se propone solamente a nivel de comisiones, no de direcciones ejecutivas.

La reforma constitucional ha dejado abierta la posibilidad de que el IFE asuma, mediante convenio, la organización de elecciones locales. Entre la propuesta de convertir al IFE en autoridad nacional en materia electoral o mantener la división actual de competencias entre los ámbitos y autoridades federal y locales, se optó por una medida que debe ser considerada como un paso hacia esquemas de cooperación interinstitucional que preserven la soberanía interior de los estados.

C. Registro Federal de Electores.

En tanto se legisla en materia de la existencia y operación del Registro Nacional de Ciudadanos y la emisión del Documento Nacional de Identidad, esta Iniciativa propone un conjunto de adecuaciones que tienen como objetivo perfeccionar el funcionamiento del Registro Federal de Electores y la expedición de la credencial para votar, que sigue siendo el documento de identidad de mayor amplitud y confianza entre los ciudadanos.

Dos medidas propuestas son de especial relevancia:

La primera es establecer un plazo de vigencia para la credencial para votar, lo que permitirá al IFE incrementar la respuesta ciudadana para notificar cambios de domicilio, así como para la actualización del listado ciudadano, afectado en la exactitud de la información, no en su confiabilidad, por deficiencias que aún se padecen en materia del registro de defunciones, lo que sigue impactando negativamente la calidad de ese listado.

La otra medida sustantiva es poner término a la obsoleta norma que obliga al RFE a entregar a cada partido político, de manera impresa, el padrón y las listas nominales de electorales. Desde hace varios años los partidos políticos tienen acceso permanente y directo, por medios electrónicos, a la base de datos del RFE; consultan en línea altas y bajas en el padrón y las listas nominales de electores; realizan verificaciones muestrales o

consultas individuales, mientras que los listados impresos han quedado en desuso, pero significan un riesgo de uso indebido del listado ciudadano.

D. Proceso electoral

La presente Iniciativa contiene un número importante de adecuaciones a los artículos que integran el Libro V del Cofipe vigente, así como nuevas disposiciones en asuntos de la mayor trascendencia, como lo son las precampañas electorales y las sesiones distritales de escrutinio y cómputo de votos. En ambos temas, la intención es atender desde la norma legal realidades que hasta hoy carecen de normatividad, o ésta resulta insuficiente.

E. Voto de los mexicanos en el extranjero

En esta materia, proponemos mantener en sus términos la regulación aprobada en 2005. Lo que se explica por la necesidad de estudiar, con profundidad y elementos objetivos, los resultados de la primera experiencia de aplicación de las normas y procedimientos relativos con motivo de la elección presidencial de 2006.

F. Procedimientos, sujetos, conductas y sanciones

Esta Iniciativa propone la regulación, en un nuevo Libro séptimo del Cofipe, de los procedimientos para la imposición de sanciones a los sujetos que incurran en conductas prohibidas por la Constitución o el propio Código, estableciendo con la precisión requerida las sanciones aplicables.

Para los propósitos antes señalados, en el Título primero del nuevo Libro se definen los sujetos que pueden incurrir en infracciones, se tipifican las conductas sancionables y se determinan las sanciones aplicables por parte de la autoridad administrativa, es decir, por el Consejo General del IFE.

Reforma 2014

La reforma constitucional en materia política-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014 rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de

homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral³⁸.

I. Antecedentes

El Pacto por México como foro de deliberación y construcción de reformas legislativas, en el que la pluralidad ideológica y política del país trabaja al servicio del interés y las causas ciudadanas tiene por objeto sacar adelante acuerdos en temas trascendentales para la vida del país que resuelvan problemas recurrentes y eviten que la confrontación de las fuerzas políticas se convierta en algo cotidiano.

El compromiso 93 del Pacto, establece que para poder instrumentar plenamente la nueva reforma política, se deberán expedir las leyes reglamentarias en materia de candidaturas independientes, iniciativa ciudadana, iniciativa preferente y consulta popular, para dar cumplimiento al mandato constitucional en beneficio de la ciudadanía, al otorgar mayores instrumentos de inclusión y participación en la vida política de nuestro país

La reforma constitucional adicionó una fracción VI al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reconocer el derecho de los ciudadanos para "Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley...". Asimismo, se adicionó una fracción IV al párrafo primero del artículo 71 constitucional a fin de reconocer el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes, siempre y cuando lo hagan en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

II. Iniciativa Ciudadana

El Congreso de la Unión y el Instituto tienen una función medular para garantizar su pleno ejercicio, sin olvidar los medios de impugnación que pueden ser promovidos contra

³⁸ Código Federal de instituciones y procedimientos electorales. Iniciativa y exposición de motivos, Cámara de Diputados. Iniciativa de varios grupos parlamentarios. México, D.F. miércoles 4 de diciembre de 2013.

las resoluciones dictadas por este último con relación a la verificación del requisito porcentual señalado en la Constitución.

Por lo tanto, resulta necesario reformar por una parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer las formalidades de su presentación, Por otra parte, al ser el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el ordenamiento que regula las facultades del Instituto, en él debe reverse la metodología para verificar el porcentaje exigido por la Constitución en cuanto a la iniciativa ciudadana así como lo relativo a la notificación que deberá enviar al Congreso de la Unión.

III. Iniciativa Preferente

La figura de iniciativa preferente tiene por objeto que en asuntos de interés general, así considerados por el Ejecutivo Federal, recaiga la decisión legislativa correspondiente en un plazo breve previamente definido por la Constitución, y así evitar la dilación en asuntos de gran relevancia para la población. Con lo anterior, es posible afirmar que la iniciativa preferente se convertirá en una herramienta detonante del desarrollo nacional en diversos rubros del bienestar general a través de la decisión legislativa expedita adoptada en cada asunto; que en caso de ser positiva, permitirá a la sociedad gozar de los beneficios de las reformas aprobadas en el menor tiempo posible.

Por lo anterior, se propone reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En la primera, se articula su procedimiento en cada Cámara del Congreso de la Unión; se precisan las atribuciones de las Mesas Directivas de ambas Cámaras y de sus Presidentes, así como de la Junta de Coordinación Política, el plazo especial para constituir las comisiones que la conocerán, y se regulan los supuestos previstos en las fracciones del artículo 72 de la Constitución, para la debida tramitación de las iniciativas o minutas con carácter preferente.

IV. Contenido De Las Reformas

1. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- a) iniciativa ciudadana: La iniciativa propone la adición del Título Quinto denominado "De la Iniciativa Ciudadana y Preferente", el cual se divide en dos capítulos; el Capítulo Primero se intitula "De la iniciativa ciudadana" y comprende de los artículos 130 a 133. En dicho capítulo se establece el derecho de los ciudadanos de iniciar leyes o decretos en un número equivalente a cuando menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, de conformidad con lo señalado por la Constitución.

Asimismo, prevé que en los dictámenes relativos a las iniciativas ciudadanas, una vez que las mismas sean turnadas, seguirán el procedimiento legislativo dispuesto por la propia Ley del Congreso y los reglamentos de cada Cámara del Congreso de la Unión, cuando la autoridad electoral comunique el cumplimiento del requisito porcentual.

- b) Iniciativa preferente: por lo que respecta a iniciativa preferente se proponen diversas modificaciones al cuerpo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a fin de evitar vacíos legales que impidan o dilaten su trámite.

2. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Conforme a lo establecido en la Constitución, las resoluciones del Instituto podrán ser impugnadas a través de los recursos que establece la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que se propone adicionar un artículo 43 Ter a dicha norma, con el objeto de determinar que el recurso de apelación será el instrumento mediante el cual los ciudadanos podrán impugnar los informes rendidos por el Instituto sobre los resultados de la verificación del requisito porcentual, por lo que hace a iniciativa ciudadana.

3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Se determina en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la Secretaría de Gobernación comunicará al Congreso de la Unión el señalamiento formal del Presidente de la República del carácter preferente de hasta dos

de las iniciativas que se hubieren presentado en periodos anteriores cuando estén pendientes de dictamen.

4. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Por lo que hace exclusivamente a iniciativa ciudadana, se propone facultar a ciertos órganos del Instituto para realizar la verificación del porcentaje señalado en el artículo 71, fracción IV de la Constitución, modificaciones implementadas en los actuales artículos 125 y 128 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el numeral 3 del artículo 128 se propone adicionar, las circunstancias en las que no se computarán las firmas de los ciudadanos para los efectos del porcentaje requerido por la Constitución, los cuales son: a) nombres con datos incompletos, falsos o erróneos; b) no se acompañen de la clave de elector y CURP de la credencial para votar con fotografía vigente; c) cuando los ciudadanos hayan firmado dos o más veces en la lista de apoyo ciudadano, y d) cuando los ciudadanos hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con lo anterior, se cumple lo mandado por el artículo segundo transitorio del Decreto referido en el apartado de antecedentes, y se establecen los mecanismos y enunciados legales que configuran las garantías del pleno ejercicio del derecho de los ciudadanos para iniciar leyes y/o decretos, así como para otorgar claridad al procedimiento que deben seguir las iniciativas con carácter preferentes así presentadas o señaladas por el Presidente de la República.

CAPÍTULO IV

REDISEÑO INSTITUCIONAL: EL SISTEMA ELECTORAL COMO UNA ESTRATEGIA POLÍTICA

En el siguiente capítulo abordamos el tema de las instituciones en cuanto a la importancia que tienen éstas en el sistema electoral, así mismo estudiamos el vínculo que tienen con el Diseño institucional y las reformas institucionales las cuales se dan con frecuencia en los sistemas electorales.

De igual manera, en el presente capítulo se encuentra un análisis del contexto y situación política durante las reformas al IFE, pues recordemos que la investigación se basa en el análisis del contexto histórico de las reformas a lo largo de la evolución del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, encontraremos un análisis de los aspectos claves de la reforma político-electoral del 2014 y un análisis del camino hacia un nuevo modelo de comunicación político-electoral que se nos plantea con la última reforma al sistema electoral.

4.1 Instituciones, Diseño institucional y Reformas institucionales en el Sistema Electoral.

Las instituciones han marcado una importancia no solo en el sistema electoral, sino en el sistema político, y por ende, definen la forma de gobierno de un país, en este caso una democracia. Para el enfoque neoinstitucionalista las instituciones desempeñan un papel de suma importancia en la dinámica y el desarrollo de cualquier sistema económico. (Ayala, J. 1999. pág. 96)

Las instituciones en el sistema político de un país representan una guía que contiene las reglas que se siguen para llevar a cabo la vida económica, política y social. Asimismo estas explican el éxito o el fracaso, el crecimiento o el estancamiento de un sistema socioeconómico.

A las instituciones se les puede distinguir por su eficiencia o ineficiencia para la generación de incentivos o desincentivos, por ejemplo en el sistema electoral, la capacidad para generar un sistema de participación política y ciudadana que fortalezca la representación política en la sociedad.

A las instituciones las podemos definir como formales e informales, estas definen el marco de restricciones legales y extralegales en el cual los individuos actúan, se organizan e intercambian. Nohlen nos dice que la Institucionalidad política influye en los recursos del gobierno democrático: poder, consenso, legitimidad, etc., y en las capacidades funcionales del sistema político (2008, pág. 99)

Para los investigadores Jorge Muñoz y Sol Cárdenas, los sistemas electorales son instituciones que establecen el conjunto de reglas del juego político, que regulan aspiraciones y comportamientos de los actores en el proceso de representación política de una sociedad. Asimismo consideran que las instituciones son medios a partir de los cuales se genera la conformación de las fuerzas políticas y las dinámicas dentro del sistema de partidos, es decir, que son canalizadoras de la representación (2015. pág. 11).

Ayala Espino reafirma lo que algunos otros autores refieren a las instituciones mexicanas, esto es que las estructuras institucionales heredadas de España no fueron adaptadas a la realidad mexicana, por ello, las instituciones en México han batallado para fortalecerse y desarrollarse sobre todo en la década de la etapa independiente (1999. pág. 97).

Sin embargo, las instituciones han ayudado al país en gran medida, pues le han servido a los gobiernos como medio entre ellos y su sociedad, en el caso del sistema electoral estas han fungido como autoridades ante la organización de las elecciones para la representación política. Un punto observable es que estas han tenido que ser reformadas y en sus caso rediseñadas, esto con la finalidad de que cumplan mejor sus funciones.

Hauriou, menciona en su Teoría de la Institución y la Fundación, que las Instituciones nacen, viven y mueren jurídicamente por lo que es común ver que ciertas instituciones dejen de existir en determinado momento o bien tengan cambios muy drásticos como parte de su evolución con el contexto histórico de cada país. (Hauriou 1968, pág. 40)

Parte de los cambios que podemos mencionar es el diseño o rediseño que puede hacersele a una Institución, las instituciones en su implementación, operación y

funcionamiento parten de un diseño. Por lo general este diseño corresponde al objetivo con el cual se funda la institución, pero tal parece que se puede modificar respondiendo al contexto que la sociedad demande.

Sin embargo, el Diseño institucional se vuelve complejo pues se puede llegar a cuestionar hasta qué punto las instituciones son capaces de moldear el comportamiento en una dirección; las decisiones son realmente determinantes; son restrictivas o son una oportunidad para delimitar el comportamiento de los actores y si los actores podrán alcanzar el máximo beneficio (Muñoz, J. y Cárdenas, S. 2015, pág. 11).

Sin lugar a dudas los cuestionamientos anteriores son grandes interrogantes y más después de que estos mismos autores refieren que se debe tomar en cuenta que no todas las instituciones responden, funcionan o actúan de acuerdo a una intencionalidad³⁹, aunque la teoría del diseño institucional este basado en intencionalidad. Y así mismo citan a Goodin 2003, quien dice que no existe un único diseño ni un único diseñador (Muñoz, J. y Cárdenas, S. 2015, pág. 12).

De esta manera, podríamos concluir que el diseño institucional es una respuesta política la cual debe estar acorde al contexto político de un país, pues este (el contexto político) podría ser un factor por el cual podría resultar eficiente o no un diseño o en su defecto un rediseño institucional en determinado país.

Por tanto, una institución bien diseñada es aquella que se corresponde adecuadamente con otras instituciones y que va acorde con el sistema económico, político y social. Para lograr lo anterior, se necesita tener un equilibrio entre todas las piezas mencionadas anteriormente, para lograr ese buen diseño institucional son necesarios los principios de revisión, solidez, sensibilidad, publicidad y variabilidad (Goodin en Muñoz, J. y Cárdenas, S. 2015, pág.).

³⁹ Se refiere a que cuando se realiza un diseño institucional siempre se tiene una intención, por ejemplo en nuestro caso, el nuevo diseño o rediseño del IFE tiene la intención de restablecer la legitimidad y credibilidad que este perdió después de las elecciones del 2006. Para una mayor comprensión véase Muñoz, J. y Cárdenas, S. 2015. Sistemas Electorales, Instituciones y Diseño institucional. pág. 6

Nohlen distingue dos posturas dentro del diseño electoral, una normativa-abstracta y otra histórica-empírica. La postura normativa-abstracta está asociada a un pensamiento social-tecnológico que entiende las instituciones como el resultado de un diseño racional, materializado a través de una intervención más artificial o ad hoc

Por su parte, la postura histórica-empírica está relacionada a un entendimiento más evolucionista de la génesis y el desarrollo institucional, pues considera que estos son influenciados por diversos factores tales como, experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, etc. Asimismo esta postura se contrapone a la normativa-abstracta argumentando lo siguiente (2008, pág. 102):

- No existe ningún sistema ideal, por lo que un diseño funcionara si se logra adaptar, o en palabras de Sartori: *el mejor sistema es el que mejor se adecua.*
- No hay una solución institucional general pues toda solución debe corresponder conforme a las características de cada país (Dahl, R. 1996).
- Aunque existiera un sistema ideal no podrían imponer una solución institucional, pues las instituciones resultan de la toma de decisiones y conflictos de negociación y acuerdos entre actores políticos (Nohlen, D. 2008. pág. 104)

Un aspecto relevante de este autor (Dieter Nohlen) es que señala que el diseño institucional comienza con los problemas de representación o de gobiernos concretos que se presentan en contextos socio-políticos determinados, esto desde su perspectiva histórico-empírica. Asimismo advierte el riesgo que corre un país cuando le exponen el diseño institucional a diversas reformas institucionales cuyos resultados no son de ninguna forma previsibles. (2008. pág. 105)

Sin embargo, podemos preguntarnos para que nos sirva una reforma o cual es la relación que tiene con las instituciones y el diseño institucional. En líneas anteriores describíamos que las instituciones tienen un papel crucial en un sistema político, social o económico, por tanto cuando se realiza una reforma al sistema estas pretenden fortalecer

la gobernabilidad democrática. Sin embargo, no sabemos cuál es el aporte de una reforma institucional.

Nohlen argumenta que en primer término debemos tener muy claro que el rol y la importancia de una institución resultan del contexto en el cual operan, en segundo, que es importante destacar el rol de la cultura política lo cual sería un factor no-institucional; y en tercera, que la finalidad de una reflexión institucional no estriba en diseñar una estructura institucional ideal o perfecta, sino que sea viable y que funcione de acuerdo al contexto de cada país, en nuestro caso del INE. (Nohlen, D. 1992, pág. 60)

De esta manera, podemos asumir que las reformas son transformaciones a ley, al diseño de las instituciones con el objetivo de dar cauce a la pluralidad política y contar con mecanismos que permitan procesar las naturales diferencias que se presentan en una democracia real. Por lo tanto el vínculo que las une es la que las reformas hacen modificaciones a los otros conceptos mencionados anteriormente fortaleciéndolos y dando respuesta a una demanda de la sociedad.

En México nuestro sistema electoral ha tenido múltiples reformas, las cuales han ido transformando el diseño del proceso de elecciones, estas reformas se hicieron más constantes a partir del nacimiento del Instituto Federal Electoral, dicha institución ha construido un gran antecedente en el sistema electoral de nuestro país. En las siguientes líneas se analiza el contexto y la situación política que propiciaron 4 reformas, las cuales marcaron la dirección de este instituto hasta llegar a la evolución o finalización de este.

4.2 Análisis del contexto y situación política durante las reformas al IFE.

La democratización en México tuvo como línea fundamental la generación de una institucionalidad electoral, que tenía como objetivo devolver la confianza a los ciudadanos respecto de los procesos comiciales. Esta institucionalidad se fundó en la creación de órganos autónomos, profesionales e independientes, como son el Instituto Federal Electoral (IFE) en todas las entidades federativas. (Mirón, R. 2011. Pág. 9)

Con la fundación de un órgano electoral se determinaba la garantía para la existencia de elecciones competitivas, limpias, libres y justas. Sin embargo, a lo largo de la

duración de la institución se puso en duda la funcionalidad y credibilidad de esta para llevar a cabo la organización de las elecciones y los resultados que surgían de las votaciones en las mismas.

Debido a esto, durante la vida del IFE se realizaron algunos cambios constitucionales, es decir, la ley que regía el funcionamiento del IFE fue reformada en variadas ocasiones. Con dichas reformas se obtuvieron grandes logros, pues dichas reformas en su mayoría daban respuesta a las demandas que les exigía el contexto político por el cual se atravesaba.

Por lo anterior, se debe revisar el contexto político que se vivía durante las reformas que se realizaron a la institución electoral en cuestión, recordemos que las reformas son transformaciones a ley, al diseño de las instituciones con el objetivo de dar cauce a la pluralidad política y contar con mecanismos que permitan procesar las naturales diferencias que se presentan en una democracia real.

Reforma 1990

Formalmente la esencia de la reforma constitucional de 1990, estribaba en el establecimiento de un sistema electoral que respondiera a la realidad política y al dinamismo en la emisión del sufragio; la creación de un organismo público que en forma objetiva e imparcial organizara las elecciones y el Registro Nacional de Ciudadanos; la ampliación y perfeccionamiento de la función jurisdiccional para garantizar la legalidad de los actos del proceso electoral y el acotamiento de la discrecionalidad en las decisiones de los colegios electorales (Suprema Corte de Justicia, COFIPE).

Antes del surgimiento de esta reforma, el contexto político del país se encontraba sumergido en una crisis de legitimidad, esto debido que años atrás con la reforma de 1977⁴⁰ se abría la posibilidad para que la representación política no estuviera solo a cargo de un solo partido, y por ende, más partidos se pudieran registrar y participar en los cargos de representación popular.

⁴⁰ Dicha reforma daba respuesta a un sistema de partidos más abierto, dando oportunidad para que las minorías tuvieran presencia significativa en los órganos de representación política. Córdova, L. 2007. Pág. 662.

Esta apertura de representación trajo consigo el crecimiento de la oposición en el país y con la reforma de 1986 se expandía el número de legisladores elegidos mediante el principio de representación proporcional, lo cual daba aún más la oportunidad de que otros partidos pudieran llegar a los cargos de elección popular.

Así, con esta apertura de representación se llegó a la celebración de las elecciones, estas estuvieron a cargo de la Comisión Federal Electoral, en las cuales la oposición⁴¹ (sobre todo la izquierda con su candidato Cuauhtémoc Cárdenas) se mantenía fuerte y muchos ciudadanos lo apoyaban.

Sin embargo, la presencia del Partido Revolucionario Institucional sigue predominando y tienen todo el poder absoluto en los dos Poderes de la Nación, así de esta manera se celebraron las elecciones de 1988 a las cuales llegaba el abanderado de la oposición de izquierda fuertemente logrando obtener el 30% de la votación, pero aun así el triunfo lo obtenía nuevamente el PRI quedando como presidente Carlos Salinas de Gortari.

Pero estas elecciones estuvieron marcadas por la desconfianza e incredulidad, pues las dudas sobre los resultados eran producto del desafortunado episodio de la caída del sistema, por lo que la oposición manifestaba que el triunfo había sido manipulado, sin embargo la oposición lograría arrebatarse la mayoría calificada⁴² al partido que por años se había impuesto en el poder.

Sin duda la crisis de legitimidad que ensombrecía la presidencia de Carlos Salinas lo llevo a plantearse la necesidad de instrumentar intensas políticas de asistencia y de inversión social y posteriormente realizar una serie de profundas reformas, las cuales traerían consigo un cambio en el diseño del sistema electoral (Córdova, L. 2007. Pág. 661).

Entre las reformas realizadas por el presidente se pactaba la reforma electoral con la surgía un Código que marcaba los procedimientos para la organización de los procesos

⁴¹ Particularmente la izquierda de la mano de Cuauhtémoc Cárdenas era quien en 1988 aceleraba su crecimiento logrando que por primera vez hubiera legisladores opositores al Senado.

⁴² Dicho hecho se queda en la historia pues no volvería la izquierda a posicionarse en el Senado de tal manera como en este proceso electoral.

electorales. Este código (COFIPE), daba paso a la creación de un instituto público el cual estaba por ley estaba dotado de independencia e imparcialidad, dicho organismo sustituyo la desacreditada Comisión Federal Electoral.

Uno de los cambios significativos entre la Comisión Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral, era que la primera se encontraba dentro de la órbita de la Secretaría de Gobernación, en cambio el IFE se concebía como un organismo autónomo⁴³. Con la creación de esta institución se daba paso al proceso de ciudadanización del órgano electoral, lo cual implicaba que ciudadanos sin ninguna dependencia partidista formara parte de todas las instancias que conformaban al IFE (Córdova, L. 2007. Pág. 662).

Esta reforma marcó el inicio de la profesionalización de la organización de las elecciones, pues en con ella se establecía en la Constitución la presencia de un servicio civil de carrera de los funcionarios del Instituto, todo esto se daba con la finalidad que el Instituto contara con un cuerpo técnico que reflejara certeza y confianza en la organización y desarrollo de las elecciones en México (COFIPE, 1990)

Sin lugar a dudas, la reforma de 1990 marcó la historia del sistema electoral, pues las modificaciones tan sustanciales que está marcaba al sistema se convirtieron en una guía para los procedimientos electorales de las siguientes reformas que se darían en la década de los 90. En cuanto a la integración de la Cámara de Diputados, la reforma de 1990 establecía una nueva modalidad llamada cláusula de gobernabilidad, la cual garantizaba al partido mayoritario una mayoría absoluta, aunque de igual manera se establecía un límite pues solo se podía tener un máximo de 350 diputados de 500 (Córdova, L. 2007. pág. 664).

Pero la reforma exitosa de 1990 era solo el comienzo de un diseño electoral que buscaba erradicar la crisis de legitimidad, y parecía que a partir de entonces las reglas del juego para la representación en el país serían totalmente claras, pero no pasaría tanto tiempo para que la oposición entrara en descontento pues las elecciones intermedias de

⁴³ Entre comillas autónomo, pues en su integración, en primera instancia, participaba el Poder Ejecutivo. Para mayor comprensión véase Córdova, L. 2007. *La reforma electoral y el cambio político en México*. Pág. 662.

1991, con las nuevas reglas sobre la Cámara de Diputados (mencionadas anteriormente), le regresaría al partido mayoritario una parte considerable de asientos en el Congreso los cuales se habían perdido en las elección de 1988.

Lo anterior, propició demandas para cambiar nuevamente las reglas de representación, y para 1993, ya se estaría tratando una nueva reforma que pudiera corresponder al contexto político que en esos momentos estaba atravesando el país. Y efectivamente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales quedaría reformado para 1994.

Reforma 1993-1994

Con la reforma anterior se respondía a la crisis de legitimidad que arrastraba el país a partir de las elecciones de 1988, lo cual trajo como solución un organismo autónomo encargado de la organización de las elecciones, creando el IFE y a lado de éste surgía también el Tribunal Electoral Federal (TRIFE) quien tenía como función revisar la legalidad de los actos de la autoridad electoral administrativa federal.

Sin embargo, esta institución no calificaba los comicios electorales, hasta 1993 su función de calificar al IFE y participar en el sistema electoral era solo una calificación de tipo político a cargo de las cámaras del Poder Legislativo. Pero con la reforma que se establecía en 1993 y consolidada en 1994 se le daba al TRIFE una función muy importante, pues este calificaba las elecciones de Diputados y Senadores, y tal proceso ya no era solo político, sino jurisdiccional.

A partir de entonces los procesos electorales serían resueltos en una instancia judicial, por lo que al haber conflictos entre candidatos y partidos, estos tendrían la seguridad que podría defender con pruebas y argumentos ante un proceso el cual sería resuelto con criterios jurídicos y ya no políticos como se practicaba anteriormente.

En cuanto al Instituto Federal Electoral con esta reforma de 1993 su estructura se mantenía, y sólo se le agregaban atribuciones y facultades, eso sí, de gran importancia,

pues el IFE ahora fiscalizaría los recursos de los partidos políticos⁴⁴, revisando que estos cumplieran con el financiamiento que les otorgaba según las reglas en esta materia, así como el destino de los recursos y los límites de dinero que podían gastar en sus campañas.

Esta atribución de fiscalización⁴⁵ que le dejaba al IFE esta reforma permitiría visualizar los recursos públicos como privados que los partidos políticos obtenían, éstos entregaban anualmente informes donde declaraban sus gastos dentro y fuera del proceso de campañas políticas. Esto permitió a las autoridades darse cuenta de la gran desigualdad de distribución de los recursos que se les daba a los partidos políticos.

Sin embargo la oposición y movimientos sociales había mucha desconfianza, pues la oposición había perdido escaños en el Poder legislativo, por esta razón seguían manifestando descontento ante los procesos electores. Para erradicar esta desconfianza y otorgar transparencia a las jornadas electorales, las autoridades pactaron en esta reforma de 1993 establecer Observadores Electorales, lo cual marcaría sin dudas un gran avance en la transparencia de los procesos electorales.

Otro antecedente que nos dejaría la reforma de 1993- 1994 fue la expedición de un nuevo documento de identificación ciudadana, este documento surgía después de verificar el padrón electoral y tratar de darle confiabilidad a éste. La identificación la cual contaba con fotografía, se convertía un mecanismo que otorgaba confianza al momento de participar en las votaciones y se encargaba de erradicar el fraude electoral blindando los procedimientos de una manera legal.

En cuanto a la representación la reforma de 1993 trajo consigo un cambio importante, pues ante el descontento de la oposición por no estar representado en el órgano legislativo, en esta reforma se concluyó que de 64 legisladores se pasaría a tener el

⁴⁴ Por parte de la oposición y organizaciones civil se reprochaba la cantidad de recursos que se le daba al partido mayoritario, por lo que se demandaba que se reglamentara la distribución de manera que los partidos pequeños recibieran recursos y que sobre todo se vigilara el destino de estos para una mayor transparencia y competencia entre partidos políticos.

⁴⁵ Sin lugar a dudas esta atribución era importante y marcaba el comienzo de una regulación al destino de los recursos tanto públicos como privados que recibían los partidos, sin embargo la aplicación de esta atribución carecía de mecanismos de auditoría.

doble en la Cámara de Senadores, es decir serían 128 legisladores, de los cuales 32 puestos serían para la oposición.

Sin lugar a dudas, esta reforma trajo consigo modificaciones relevantes, pero las elecciones que estaban en puerta (1994) opacaron estos cambios, pues la muerte del candidato a la Presidencia de la República del partido oficial movilizaría nuevamente la desconfianza y legitimidad del pueblo hacia las autoridades tanto políticas como electorales.

En 1994 se realizó nuevamente una reforma institucional con la cual se buscaba encarar la primera mitad del año de 1994, en la cual se había desatado una ola de violencia⁴⁶. Las modificaciones que se plasmaron se enfocaron en mecanismos que transparentaran los procesos electorales de manera que pudieran ser más confiables a los ojos de los ciudadanos.

Unas de las modificaciones relevantes de esta reforma fue la manera de integrar el Consejo del Instituto Federal Electoral, el cual para esta reforma seguía estando presidido por el Secretario de Gobierno y asimismo continuaban los 4 Consejeros del Poder Legislativo quienes estaban dotados de voz y voto, pero en la capacidad de decisión el conjunto de los seis consejeros tenían la posibilidad de imponerse a estos cinco funcionarios.

Con lo anterior, por vez primera se lograba que en el instituto Electoral prevalecieran posturas imparciales por encima de interés partidistas o interés por parte del gobierno en turno. Por otra, parte se modificaba la figura de observadores electorales, los cuales ahora en esta nueva reforma podría agruparse y dejar la individualidad; asimismo se abría la oportunidad para que los extranjeros pudieran ser observadores en un proceso electoral.

Con esta nueva reforma, los partidos existentes en esa época parecían haber quedado conformes con esas modificaciones que se le habían realizado a la reforma de

⁴⁶ Dentro de esta ola de violencia se encontraban los enfrentamientos con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el cual se había dado a conocer oficialmente en estos años y fueron participantes en los disturbios sucedidos en este año.

1993, y de esta manera, con nuevas reglas se llevaron a cabo las elecciones con éxito y después de conocer los resultados solo una minoría manifestó descontento.

Sin embargo, el país a finales de ese año (1994) presentaría un desafortunado declive en su economía, esta trajo consigo una gran desestabilización tanto política como económica y social. Esta crisis sería una de las peores en el país, pues la devaluación de la moneda oficial se vería grandemente reflejada en la economía de la sociedad. (Millán, H. 1999. Pág. 25-26)

Los años venideros para el país serían difíciles, el escenario nacional se resumía a crisis financiera, para la cual se pactaban medidas y reformas que sacaran al país de ese gran declive económico y dentro de estas reformas realizadas para 1996 al sistema político y económico, también se reestructuraba el sistema electoral. (Córdova, L. 2007. Pág. 669).

Reforma 1996

En un ambiente tenso por la crisis económica de 1994, se reforma la ley del sistema electoral en 1996, esta reforma se consideró como la reforma más negociada, extensa y sustantiva de la época⁴⁷. En esta reforma se hicieron considerables modificaciones a la integración del Consejo Electoral del IFE, a partir de esta reforma el Poder Ejecutivo dejaría de participar en dicha institución y el Poder Legislativo también se modificaba de manera importante (Mirón, R. 2011. pág. 25).

En este contexto del IFE, se integraba por un consejero presidente y ocho consejeros electorales estos eran elegidos por la mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, y los cuales serían los únicos con derecho a voto. Además de estos integrantes se designaba a un consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario y un representante por cada partido. Y con estas modificaciones el poder de decisión quedó solo a cargo del Presidente y los ocho consejeros.

⁴⁷ Centro de Capacitación Judicial Electoral, “Evolución Histórica de las Autoridades Electorales”, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, septiembre de 2010.

Con las nuevas reglas plasmadas en esta reforma, el IFE tendría más atribuciones en las que destaca el incremento en las reglas del financiamiento de los recursos de los Partidos Políticos. Con esta reforma quien tuvo muchas modificaciones fue el TRIFE quien cambio de nombre y se hizo parte del Poder Judicial de la Federación y sus integrantes (los magistrados) serían elegidos por votación de dos terceras partes del Senado a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los cambios también fueron reflejados en las funciones de éste, las cuales ya se plasmaron en el capítulo anterior (Córdova, L. 2007. Pág. 669).

Esta reforma pretendía lograr que los conflictos de los partidos por distribución de los recursos no siguiera más, por lo que en esta se estableció un nuevo equilibrio en la distribución de los recursos públicos que se otorgaban a los partidos y los recursos de origen privado, en donde debían prevalecer los recursos de origen público. En cuanto a los recursos privados se ajustaron los montos de donaciones por parte de simpatizantes y se eliminó la posibilidad de aportar donaciones anónimas.

Una de las modificaciones más relevantes de esta reforma fue que se transformó la manera de designar a los funcionarios de la administración pública del Distrito Federal. Sin duda, esta reforma de 1996 marcó un avance en la democracia del país pues prevalecía a partir de entonces una competencia electoral equilibrada y sus positivos efectos se vieron reflejados en las elecciones intermedias de 1997 en las que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quedaría representado por Cuauhtémoc Cárdenas de la mano de partido de oposición y a la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados del PRI.

Esta reforma de 1996 siguió dando frutos, pues 3 años más tarde se suscitaría el avance más grande en la transición democrática del país, pues la Presidencia de la Republica quedaba a cargo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) desbancando al PRI quien había gobernado por más de 70 años. Las elecciones del 2000 han sido un gran antecedente democrático pues marco una competencia entre tres partidos a los que los recursos les fueron distribuidos equitativamente, tal como se había fundamentado en la reforma.

Sin duda, las elecciones del año 2000 fueron la era de la alternancia, pues en las Cámaras, tanto la de Diputados como la de Senadores, estaba representada por los tres partidos con mayor auge en el país. Sin duda, esto daba un impulso a la credibilidad de los ciudadanos en las Instituciones y quedaría plasmado en la historia electoral del país.

Este escenario electoral del año 2000 se repetiría para las elecciones intermedias del 2003 y las presidenciales del 2006, la competencia en ambas elecciones era fuerte y la alternancia en todos los estados y municipios del país se vio fuertemente reflejada. Todo expresaba que las reglas y modificaciones que se habían introducido con la reforma de 1996 al IFE y al Tribunal Electoral, habían subsanado esas ambigüedades de la ley electoral.

Sin embargo, en las elecciones del 2006, la diferencia de los resultados de la votación provocaron incertidumbre en la sociedad pues la el porcentaje del ganador con respecto al candidato de segundo lugar era tan solo del 0.56%⁴⁸ esta situación provocaría una serie de problemas, pues la participación de la ciudadanía era considerada y esta reflejaba dudas en cuanto al triunfo del candidato del PAN.

El escenario después de las elecciones del 2006 se volvió sombrío, pues el candidato de la oposición llamaba al pueblo realizar una revisión exhaustiva de los resultados, lo cual desencadenó un conflicto social. Además las reglas que la reforma del 96 dejaba habían sido utilizadas como lupa para muchas lagunas que se habían suscitado en dichas elecciones.

La confiabilidad que se había ganado con la reforma de 1996 y prevalecido hasta antes de las elecciones del 2006 quedaban totalmente desvanecida, pues la oposición (izquierda) que apoyaban al candidato Presidencial López Obrador se encargarían de alentar a disturbios exigiendo veracidad en los resultados en los cuales se establecían, Obrador habría resultado triunfador (Córdova, L. 2007. Pág. 669).

⁴⁸ 0.56% lo cual representa 233 mil votos de diferencia, quedando como ganador Felipe Calderón con más de 15 millones de votos, seguido de obrador con más de 14 millones de votos.

Esta crisis de legitimidad desencadenó una nueva reforma que se estaría pactando para el año 2007, la cual trataba de erradicar los errores que se habían cometido por parte de las autoridades electorales. Un aspecto relevante de esta situación se vio fuertemente reflejado en las primeras modificaciones que se realizaban, pues los Consejeros fueron removidos anticipadamente al periodo para el cual fueron electos, lo cual traía aún más desconfianza sobre las elecciones de las cuales estos habían estado al frente (Reforma 2008, Cámara de Diputados).

Reforma 2008

Como se mencionó anteriormente, la reforma 2007-2008 surge luego del contexto de alta tensión que se vivió en el país posterior a las elecciones del 2006, en el que la crisis de legitimidad ante los resultados de las elecciones fue bastante alta por el descontento de la oposición, que alegaban un triunfo del candidato Andrés Manuel López Obrador.

Las nuevas modificaciones al sistema electoral plasmadas en la reforma surgían, además del contexto político que se vivía en esos momentos, de los errores que se habían cometido por parte de los representantes del Instituto Federal Electoral, pues hubo lagunas en el proceso de las elecciones, a las cuales no supieron responder y de las cuales el representante del PRD Candidato a la Presidencia se valió para tumbar la credibilidad y confianza de las instituciones electorales (Mirón, R. 2011. Pág. 31).

Por estas situaciones, fue necesario que se revisara y se modificaran las reglas electorales con las que por más de 10 años se habían trazado los procesos electorales, uno de los movimientos urgentes que se realizaron luego de estos conflictos por parte de la oposición a los resultados de las elecciones, fue la revocación anticipada del Consejo, que habría llevado a cabo las elecciones mencionadas (Córdova, L. 2007. Pág. 669).

Durante esta crisis, la autoridad electoral se vio seriamente afectada, pues con la reforma que se pactaba en el 2007, se limitaba la soberanía de la Institución Electoral y se reforzaba la participación de partidos políticos en los procesos electorales. Con esto, se lograba de manera parcial detener las graves secuelas que las elecciones dejaban para el país, sin embargo los años venideros no serían tan favorecedores para México.

Con esta desacreditación de la autoridades (el Consejo) de las instituciones electorales, los Partidos Políticos aprovecharon para desviar la atención hacia las multas que esta Institución les pondría, pues la fiscalización con la que venía trabajando el instituto encontraría rebasamiento de recursos en las campañas de aquellos. Pues sin lugar a dudas esto fue una estrategia por parte de los partidos⁴⁹ (Ugalde 2008 en Mirón 2011. pág. 21).

Como respuesta ante la “ineficiencia” del Consejo en estas elecciones, se acordó incorporar una Contraloría General, la cual pudiera auditar y sancionar las acciones internas del IFE. Si bien con esta reforma, (ya mencionado anteriormente), el Instituto Federal Electoral se vio seriamente afectado, esté perdía toda esa autonomía que en 1993 se había ganado y por otra parte los Partidos con esta reforma aumentaban su poder por encima de la neutralidad de los órganos electorales (Méndez, I. 2013, pág. 64)

En los siguientes años, se seguiría tratando sobre el los procedimientos electorales, el contexto político que giraba en su entorno era un ambiente preocupante, pues el país atravesaba por una ola de violencia a nivel nacional, en la que miles de mexicanos perdieron la vida a manos de grupos del crimen organizado, es decir la gobernanza y la gobernabilidad del 2008 hasta el 2011 se vio seriamente afectada por estos grupos.

De esta manera se llegaría a las elecciones del 2012, inciertas para la ciudadanía, pues su desacreditación y desconfianza hacia el Presidente y las cuestiones políticas del país eran seriamente notorios, además del temor hacia la violencia que aún seguía en toda la nación. Los contendientes de los partidos más importantes del país se disputaban en una competencia no tan marcada como en las elecciones del 2006, pero que al fin la regresaban al poder al partido que había gobernado por más de 70 años.

Con la entrada del Presidente Priista Enrique Peña nieta, la violencia comenzó a disminuir moderadamente, y este después de un año de su mandato, se disponía a

⁴⁹ Además parece importante resaltar que la decisión de remover el consejo fue una decisión política, pues responsabilizaban al Consejo por un inadecuado desarrollo en las elecciones del 2006. Córdova, L. *La Reforma Política y el cambio político en México*. 2007. Pág. 669

realizar nuevas reformas para diferentes sectores del país entre ellos sin duda el sector electoral que aún seguía careciendo de legitimidad a nivel nacional.

Reforma 2014

En el 2013 el Poder Ejecutivo depositaria en las Cámaras Legislativas un proyecto de ley llamado “Pacto por México”, este era una serie de reformas en las cuales se hacían modificaciones a las reglas de varios sectores del país, de los más relevantes y más notorios hasta el día de hoy, el sector educativo, el sector energético y el sector electoral (Peschard, J. 2009, pág. 31)

El pacto por México se suscribió con la finalidad de profundizar el proceso de democratización del país, basándose en tres ejes:

- Fortalecimiento del Estado Mexicano.
- La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales.
- La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Este pacto pretendía sentar las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social que impulsara el crecimiento económico y se generaran empleos de calidad demandado por los mexicanos , así como construir una sociedad de derechos que pusiera fin a las prácticas clientelares, ampliando los derechos y las libertades con transversalidad y perspectiva de género, así como materializando los que ya están consagrados en la Constitución para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social (Gobierno de México)

El 2014 no fue un año fácil para el gobierno mexicano, pues se encontraba en una crisis de desconfianza ciudadana por los diversos casos de corrupción, sus vínculos con el crimen organizado y los abusos de las fuerzas policiales estatales y federales; mucho menos lo fue para los ciudadanos que todos los días viven los abusos del poder.

Las leyes de reforma a propuesta del Presidente pretendían dar solución a estas situaciones, pues después de las elecciones del 2006; además de lo ya mencionado antes, el gobierno se encontraba sumergido en una desconfianza e incredulidad institucional, por lo que la sociedad exigía transparencia, más competitividad y equidad en las elecciones, pero no solo en cuestión de elecciones, sino en torno a todo el ámbito político.

Por otro lado, la sociedad correspondía a este contexto social con un mayor acceso a la información mediante el cual exige transparencia y veracidad en los asuntos públicos y políticos del Estado, pues nos encontramos ante una ciudadanía que ha despertado y mediante el fácil acceso a la información estará al tanto de los procesos electorales como lo escenarios que susciten en el escenario político y el actuar de sus actores, siendo su exigencia cada día mayor (Peschard, J. 2009, pág. 31).

4.3 Los aspectos claves y relevantes de la Reforma electoral 2014.

Aunque se consideraba que el Instituto Federal Electoral estaba dotado de fortalezas, las autoridades vieron la necesidad de modernizar el sistema electoral, pues consideraban que se tenía que incrementar la calidad de la organización de los comicios electorales y locales, asimismo se necesitaba reforzar los principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, publicidad y objetividad. Además se fundamentaba que era necesario dar pie a más incentivos de participación ciudadana.

La reforma constitucional en materia electoral vino a transformar las instituciones y las reglas electorales que rigen los procesos democráticos en México, pues la finalidad era responder a la realidad actual que vive el país: fortalecer la autoridad electoral, que ahora es de carácter nacional y establecer una nueva coordinación entre ésta y los organismos locales.

La reforma constitucional en materia política-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014, rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales

federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral (INE, página oficial).

Entre los cambios más importantes se encuentran los siguientes:

La reforma fortaleció a la autoridad electoral a través de la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en un nuevo organismo público autónomo de carácter nacional llamado Instituto Nacional Electoral (INE). El órgano superior de dirección del INE es un Consejo General conformado por once integrantes: un Consejero Presidente y diez Consejeros Electorales del INE, contará con la presencia de consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un Secretario del Consejo General.

El Consejero Presidente y los diez Consejeros Electorales durarán en su cargo 9 años sin posibilidad de reelección. La reforma estableció que la elección de los nuevos consejeros sería realizada mediante una convocatoria pública emitida por la Cámara de Diputados, con plazos improrrogables y a través de un Comité Técnico de Evaluación.

El INE estará encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República y la de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. En adición a estas atribuciones, la reforma constitucional otorgó al INE otras funciones de carácter nacional, tales como organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos en radio y televisión, y organizar las consultas populares.

Además de estas funciones, el INE tendría las siguientes facultades exclusivas en las elecciones locales:

- La capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.
- La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales.
- El padrón y la lista de electores.
- La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Adicionalmente, el INE podría expedir lineamientos o normatividad en las siguientes materias que son competencia de los organismos públicos locales electorales: programas de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos e Impresión y producción de materiales electorales.

La reforma señalaría que todo aquel ciudadano que reúna el porcentaje de firmas de apoyo necesario será registrado por los órganos del INE como candidato, es decir, si recaba firmas equivalentes al uno por ciento de la lista nominal nacional para la elección de Presidente de la República, al dos por ciento de la lista nominal de la entidad en el caso de elecciones a senador y al dos por ciento de la lista nominal del distrito electoral en el caso de elecciones a diputado.

Se estableció que se constituirían bolsas de financiamiento y de espacios en radio y televisión para los candidatos independientes, que en su conjunto serán considerados como un partido político de nueva creación. En ese sentido, sólo participarán en el reparto del 30 por ciento de la cantidad determinada como franja igualitaria.

Con ello se pretende que los ciudadanos mexicanos tengan una mayor participación ciudadana y los impulsa a que los mexicanos que opten por esta vía para buscar un puesto de elección popular compitan en condiciones de equidad con los candidatos postulados por los partidos políticos.

Con el fin de que las elecciones sean más transparentes, se creó un Sistema Nacional de Fiscalización a cargo del INE que comprendería las elecciones federales y locales, a los partidos nacionales y locales y a los candidatos independientes. Asimismo, la Unidad de Fiscalización se transformaría en un órgano técnico, dotado de autonomía de gestión, dependiente de la Comisión de Fiscalización del Consejo General.

Se establecieron reglas de coordinación financiera entre el INE y las autoridades de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para informar sobre operaciones financieras que sean objeto de presunción de origen ilícito, así como respecto de aquellas disposiciones en efectivo relevantes o inusuales que pudieran realizar las dependencias o entidades de los tres órdenes de gobierno.

A fin de garantizar la certidumbre en el resultado de las elecciones, la reforma estableció un nuevo recuento de votos cuando en el cómputo de la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa, exista una diferencia igual o menor a un punto porcentual entre las fórmulas ganadoras y las ubicadas en el segundo lugar. En ese caso, se realizará en los consejos distritales de la entidad federativa correspondiente un recuento aleatorio de hasta el 10% de los paquetes de las casillas de cada distrito. Las cifras que se obtengan, serán el resultado oficial de esa elección.

Con la finalidad de asegurar un resultado justo en las elecciones, se establecieron nuevas causales para declarar la nulidad de elecciones federales y locales en tres casos específicos de violaciones graves, dolosas y determinantes:

- Cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.
- Cuando se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.
- Cuando se reciba o utilice recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Se entenderá que una violación es determinante cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. La reforma regula las normas relativas a los delitos electorales cometidos en los procesos electorales del ámbito federal y local, así como en los procesos de consulta popular. La nueva legislación contempla 25 conductas constitutivas de delito electoral, entre las que se encuentran:

- Obtener o utilizar fondos provenientes de actividades ilícitas para una campaña electoral;
- obligar o ejercer cualquier tipo de presión sobre los ciudadanos para que voten a favor o en contra de un candidato, partido político, o bien se abstengan de votar;

- y promover, mediante amenaza o promesa de pago o dádiva, el voto en favor o en contra de un determinado partido político o candidato, o bien la abstención de votar.

La reforma estableció que a quien tenga calidad de servidor público al momento incurrir en una conducta ilícita se le impondrá: una sanción de doscientos a cuatrocientos días multa, prisión de tres a nueve años, destitución del cargo, inhabilitación para ocupar cargos públicos y suspensión de los derechos políticos electorales de uno a cinco años.

El modelo de comunicación política de los partidos políticos expuestos en esta reforma, es objeto de varios cambios, entre ellos los siguientes:

- Se eliminan los programas de 5 minutos que los partidos políticos producían y difundían en radio y televisión.
- El INE recibirá los materiales de partidos políticos y candidatos las 24 horas del día, durante los 7 días de la semana.
- Se incrementa de 18 a 30 minutos el tiempo de los partidos políticos y candidatos durante las precampañas, lo que no implica aumento en los tiempos que los concesionarios ceden al Estado, pues se mantiene la suma de 48 minutos diarios.
- La entrega de los materiales y órdenes de transmisión a los concesionarios se podrá realizar en forma personal, electrónica o satelital.

La reforma amplió y garantizó el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, fomentando la participación a través de las siguientes disposiciones:

1. El INE abrirá un periodo de 90 días previo al inicio de cada proceso electoral para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan tramitar su credencial desde el extranjero, en las embajadas o consulados mexicanos.
2. El voto podrá ser emitido por correo o de manera presencial, entregando el voto en las embajadas o consulados.
3. Eventualmente, el voto se podrá realizar por vía electrónica, siempre y cuando el INE compruebe

4. técnicamente la inviolabilidad del voto, que sólo se emita un sufragio por elector, que quien lo haga sea efectivamente el ciudadano que tiene derecho, y que en la emisión, trasmisión, recepción y cómputo del voto exista plena certeza.
5. Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero podrán votar en la elección de Presidente de la República y de senadores por el principio de mayoría relativa. Podrán votar por gobernadores o Jefe de Gobierno de Distrito Federal, siempre y cuando las constituciones locales lo prevean.

Se garantiza que los pueblos y comunidades indígenas tendrán el derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, así como a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

La reforma obligó a los partidos políticos a establecer procedimientos de justicia intrapartidaria. Estos procedimientos deberán ser eficaces, de una sola instancia, con plazos ciertos para la interposición, sustanciación y resolución, y respetuosos de las formalidades esenciales del procedimiento. Para la administración e impartición de justicia al interior de los partidos políticos deberá existir un órgano colegiado independiente, imparcial y objetivo.

Asimismo, la reforma estableció medidas que aumentó la transparencia de los partidos políticos. Ahora la información relativa a los partidos políticos estará a disposición de cualquier interesado y su acceso será directo. Además, los partidos tendrán que exhibir en sus portales información sobre el padrón de afiliados, contrataciones de distinta naturaleza, ingresos de sus dirigentes y de cualquier persona que reciba un ingreso del partido.

Otra característica de la reforma con respecto a los Partidos Políticos, es que estableció nuevas reglas para el financiamiento privado de estos, entre las que destacan las siguientes:

- Las aportaciones de militantes podrán representar hasta el 2 por ciento de financiamiento público anual otorgado a todos los partidos políticos.
- Los precandidatos y candidatos sólo podrán realizar aportaciones para sus propias precampañas y campañas.
- Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial anterior.
- Se fija como tope de aportaciones de candidatos y simpatizantes hasta el 10 por ciento del tope de gastos de la elección presidencial anterior.
- Los partidos determinarán el monto mínimo y máximo de las cuotas y aportaciones de sus militantes y la posibilidad de aportaciones de precandidatos y candidatos a sus campañas.

Evidentemente, con la reforma se buscó erradicar cualquier acto de corrupción tanto en el órgano electoral como dentro de los partidos políticos, pues evidente que las elecciones del 2006 dejaron entre ver la falta de transparencia, sobre todo, en la regulación del financiamiento de los recursos de los partidos políticos, los cuales con esta reforma se regulan no solo en materia de financiamiento sino también de justicia hacia su reglamento interno.

4.4 Reforma 2014: el camino continuo hacia una verdadera democracia o el retroceso a un centralismo electoral y político.

La reforma efectuada en el año 2014 trajo consigo una serie de modificaciones para el sistema electoral y sus instituciones. Durante varios años, la credibilidad y la confianza por parte de la sociedad hacia las instituciones electorales se vio seriamente afectada, pues la inequidad y las malas prácticas en la competencia electoral a nivel federal como local, provocaron que se intentara justificar estas situaciones.

El Instituto Federal Electoral⁵⁰ fue rediseñado y pasó de ser de carácter federal a nacional, además se le asignaron mucho más atribuciones y responsabilidades de las cuales, algunas, antes de la reforma eran responsabilidades de los OPLES. Todos estos

⁵⁰ Esta institución fue en la que se vio un gran reflejo de los cambios en la ley electoral, pues pasaba de ser de carácter federal a carácter nacional.

cambios se realizaron, pues se consideró que el rediseño a la institución tenía que dar respuesta a la sociedad, la cual exigía transparencia y veracidad en los procesos electorales.

El rediseño a la institución tuvo por objeto robustecer la independencia del organismo electoral, de hacerlo más eficaz y de fortalecer la confianza con miras al fortalecimiento de la soberanía ciudadana en la emisión del sufragio y de transitar hacia una gobernanza electoral de mayor calidad (Ladrón, M. 2013. pág. 9)

Como se mencionaba en líneas anteriores, esta reforma surge como respuesta a demanda de transparencia por parte de la ciudadanía en los procesos electorales, sin embargo Jacquelin Peschard nos menciona que el tema de la transparencia en las reformas siempre estuvo presente, aunque considera, que no se le tomaba tanta importancia, sino que estaba más de telón de fondo que como directriz de los procesos electorales (2009. pág. 13).

Las nuevas reglas electorales plasmadas se crearon con la finalidad de regular los procedimientos electorales debe tener quienes deben tener como finalidad la viabilidad de las mejores prácticas y condiciones que garanticen y protejan la competencia con las mejores condiciones de equidad y la libre elección de los ciudadanos, sin lo cual no es posible la realización democrática.

La reforma era necesaria pues, de acuerdo con el Latinóbarómetro, en 2010 sólo 27 por ciento de la población mexicana estaba satisfecha con nuestra democracia y que en la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP) de 2012, sólo 6 de cada 10 mexicanos consideraban a la democracia como la mejor forma de gobierno posible.

Debido a estos indicadores, el Gobierno decidió proponer que las nuevas reglas del sistema electoral plasmadas en la Reforma 2014, las cuales tuvieran como propósito dejar de transitar hacia la democracia y pasar a tener una democracia consolidada. Y para ello, se consideró que uno de los cambios necesarios era que el IFE dejara de ser una institución Federal y se transformara en una Institución Nacional.

Norberto Bobbio nos menciona que para tener una condición democrática es necesario que a quienes deciden le sean garantizados los llamados derechos de libertad

de opinión, de expresión, de reunión, de asociación etc. Asimismo nos argumenta que la doctrina democrática reposa en una concepción individualista de la sociedad, por lo demás semejante al liberalismo, lo que explica por qué la democracia moderna se ha desarrollado y hoy existe solamente allí donde los derechos de libertad han sido reconocidos constitucionalmente (1986. pág. 15).

Así mismo Morlino y Diamond argumentan que la democracia consiste en sufragio universal adulto, elecciones libres, justas, recurrentes y competitivas, existencia de más de un partido político serio y de fuentes alternativas de información. No obstante mencionan que para que las elecciones sean realmente significativas, libres y justas, tienen que respetarse las libertades civiles y políticas, las cuales aseguran la existencia de una ciudadanía. Asimismo nos explican que las instituciones democráticas formales no deben ser limitadas por poderes de facto, sino sólo por la gente (Morlino y Diamond en García, L. y Montalván, N. 2011. Pág. 107).

Por su parte Daniel Levine y Molina, J. argumentan que la a democracia es vista como un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y reglas del juego también iguales.*

Basándonos en la argumentación de Norberto Bobbio y las demás definiciones, la reforma política-electoral 2014 podríamos decir que sí nos direcciona a la consolidación de la democracia, pues constitucionalmente los derechos mencionados antes están establecidos en la Carta Magna que rige al país.

Sin embargo, en cuanto al rediseño que se le hizo al Instituto Federal Electoral, convertirlo de un sistema federal a un sistema nacional nos hace pensar que en lugar de direccionarnos a un nuevo modelo de comunicación político-electoral, nos regresan a un sistema de centralismo en donde las Instituciones son regidas por un Poder supremo que se encuentra al centro del país y a partir del cual se dan órdenes y regulan a los organismos estatales dependientes de ellos.

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tiene su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo

propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por si mismas normas jurídicas. (Carbonell, M. 2003. pág. 380)

Algo que menciona este autor (Carbonell) a cerca del Federalismo es que nos dice que el federalismo permite a los partidos que han sido derrotados en las elecciones presidenciales y legislativas federales luchen y ganen elecciones en el ámbito local y con ello se vayan ejercitando en el desempeño gubernativo, con el federalismo se multiplican los centros democráticos de decisión de otro Estado.

Por su parte, un sistema centralista se caracteriza por que no existe esa división territorial del poder político, solamente existe el gobierno central, sin gobiernos regionales; mantiene poderes de cobertura nacional, como impuestos nacionales, relaciones internacionales, constitución nacional, política monetaria, defensa nacional y otros. En el centralismo, no existen unidades políticas territoriales y existe una sola entidad que es el gobierno nacional central, en el que caen todas las responsabilidades y que tiene oficinas de representación en las diferentes localidades, como oficinas de impuestos y similares.

Habiendo diferenciado estos dos sistemas, damos respuesta a la duda que se tiene con las nuevas reglas electorales, sobre todo en cuanto al rediseño que se le hizo al IFE, pues pareciera que a esta institución se le centralizo. Esto puesto que a los OPLES se le redujeron sus funciones y estas se agregaron al ahora INE y que no se descarta que para un par de años los OPLES dejen de existir y el INE se encargue de los procesos electorales tanto locales como Federales.

El desarrollo de esta reforma está representando confusión, refleja un escenario dudoso del camino hacia un nuevo modelo electoral, pues más bien parece que regresa a retomar prácticas centralistas, que definitivamente, no concuerdan con un Sistema Democrático. Dicha confusión podemos fundamentarla con la explicación que Gobierno de México da como justificación a la reforma, la cual textualmente argumenta lo siguiente:

En materia electoral, la democracia mexicana tenía múltiples fortalezas: el Instituto Federal Electoral (IFE) organizaba las fases operativa y logística de los comicios con Eficacia. De igual manera, el proceso para emitir la credencial de elector a los ciudadanos era llevado a cabo de forma Confiable. Un amplio número de mexicanos y mexicanas participaban como funcionarios de casillas durante cada elección, lo que Aseguraba Imparcialidad a la hora de recibir y contar los votos. No obstante, era necesario seguir modernizando nuestro sistema electoral para mejorar la calidad con la que se organizan los comicios federales y locales, así como para aumentar la participación ciudadana.

Por esta razón, surge la duda, del ¿por qué, si el Instituto Federal Electoral cumplía con su objetivo inicial (el objetivo por el cual se estableció, como organismo electoral encargado de organizar procesos electorales eficaces, confiables e imparciales) ahora con la nueva reforma del 2014 se rediseña? Esto nos lleva a pensar que los cambios realizados a esta Institución y al Sistema Electoral en general, no corresponden meramente a problemas institucionales, sino que este rediseño responde al contexto político por el cual atraviesa el país.

Sin embargo, el anterior cuestionamiento y los plasmados en la hipótesis de la investigación, serán externados en las siguientes líneas de conclusiones de la investigación, las cuales pretendemos que, puedan servir de referencia en el estudio del Sistema Electoral en general y en lo particular del Instituto Federal Electoral (IFE) ahora Instituto Nacional Electoral (INE).

Capítulo V

CONCLUSIONES

PRIMERA. Con fundamento en los 3 capítulos abordados en la presente investigación, podemos exponer nuestros hallazgos relevantes. Para ello, comenzaremos señalando que, según con la teoría de Maurice Hauriou (Teoría de la Institución y la Fundación), el Instituto Federal Electoral nació y fue fundado con las características propias de una Institución. Hay que recordar que este autor nos menciona que todas las Instituciones son creadas para durar largo tiempo, sin duda la poca o la mucha existencia de estas radica en la idea con la que nace la institución y la modalidad con la que se funda (1968. pág. 39).

SEGUNDA. Por lo que cabe destacar, que el Instituto perduró por más de una década con el mismo objetivo y la misma línea de dirección, y aunque fue reformado en varias ocasiones, las reformas que le realizaba a este, estaban fundamentadas a seguir con la idea original para las cuales se había dado el surgimiento del IFE, es decir, para la organización de elecciones libres y justas.

TERCERA. Desde el punto de vista de Maurice Hauriou, podemos establecer que el rediseño que se le realiza al IFE en la reforma político-electoral del 2014, fue una modificación a partir de desafección u hostilidad del medio social, es decir este rediseño se dio a partir de una *crisis de legitimidad mal fundamentada por parte de actores políticos, por lo que este cambio radical al Instituto, no se realizó a partir de factores institucionales, sino a problemas en la legitimidad de los representantes de elección popular y una falta de cultura político-electoral por parte de la sociedad*, la cual es antipática y se comporta evasiva a lo que pasa en el ámbito de la toma de decisiones públicas y que por consecuencia no sabe delimitar las funciones de cada actor e Institución dentro del Sistema Político-Electoral del país.

CUARTA. Asimismo podemos sustentar lo dicho anteriormente, basándonos en las reformas que se le realizaron a dicha Institución, tomando como base el enfoque del Institucionalismo Contextualizado creado por Dieter Nohlen, con el cual, podemos señalar que las reformas al órgano electoral han respondido a crisis de legitimidad

postelectorales, por lo que podemos establecer que las reformas al Sistema Electoral han servido como estrategia política para poder incentivar la credibilidad y la confianza en los representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

QUINTA. Esta falta de confianza y credibilidad a estos actores o representantes políticos es debido a la intensa corrupción que se vive en el país, pero la corrupción y la falta de cultura política, es algo que, desde nuestro punto de vista, queda fuera del alcance de las Instituciones, pues estas no reciben el apoyo moral de dichos representantes y como ejemplo están las elecciones del año 2006 en las que los poderes de facto y los Partidos Políticos atacaron a la Institución Electoral, en la que algunos de estos se aprovecharon y utilizaron como estrategia tal situación para evadir multas por parte de dicha Institución.

SEXTA. Analizando la evolución histórica de los procesos electorales en nuestro país y utilizando un método comparativo, podemos indicar que las reformas al Sistema Electoral siempre han correspondido con el contexto social que en su momento se ha vivido en el país, asimismo habiendo estudiado el contexto político a lo largo de la historia del país en materia electoral, nos hace dudar del rediseño que se le dio al Instituto Federal Electoral con respecto a su carácter Federal, puesto que con esta reforma se modificó a carácter Nacional. Respecto a lo anterior, la duda es si la reforma nos conduce verdaderamente a un nuevo modelo o si nos regresa al contexto centralista que se vivió durante varias décadas, años antes de que se creara la Comisión Federal Electoral, contexto en el cual había un centralismo y se delegaban funciones bajo el mandato del Poder Ejecutivo Nacional.

SEPTIMA. Hay que recordar que en un Sistema Federal, las instituciones que se encuentran en los estados tienen autonomía en cuanto sus procedimientos, como lo realizaban los OPLES hasta antes de la reforma del 2014. Sin embargo con esta reforma las funciones de dichas Instituciones se delimitan y pasan a concentrarse en un solo Instituto de Carácter Nacional, a partir del cual ahora los OPLES dependerán de este en los procesos electorales. Por esta razón es que nos hace llegar a la conclusión de que el nuevo modelo de comunicación político-electoral pretende volver a una centralización de poder.

OCTAVA. Ahora bien, una de las razones de rediseñar el Instituto Federal Electoral, fue el poder dejar a tras el estatus de transición democrática, para pasar a una consolidación de un régimen democrático, sin embargo en la investigación se mencionaba que para lograr una democracia, según Norberto Bobbio, entre otras cosas, debían estar establecidos Constitucionalmente derechos tales como, libertad de opinión, de expresión, de reunión, de asociación, etc. Sin duda, hay que destacar que estos derechos se fueron logrando a través de la historia, sin embargo, hay que dejar claro que esto al igual que un correcto funcionamiento de los procesos electorales, no resumen lo que es democracia pues también habría que tener una participación activa de la sociedad, y aunque se han creado muchos mecanismos para ayudar a esto, como se mencionaba en líneas anteriores, el país afronta una grande apatía hacia las cuestiones electorales y de representación, es decir, el país se enfrenta ante una carencia de cultura político-electoral.

NOVENA. Por otra parte, líneas más arriba mencionábamos la situación postelectoral que se vivió en las elecciones del 2006, citando a Morlino y Diamond, ellos argumentan que para lograr consolidar una democracia se debe tener un sufragio universal adulto, elecciones libres, justas, recurrentes y competitivas, existencia de más de un partido político serio y de fuentes alternativas de información. Asimismo nos mencionan que las instituciones democráticas formales no deben ser limitadas por poderes de facto, sino sólo por la gente. De esta manera basándonos en lo que argumentan estos autores, concluimos que reformando las Instituciones político-electorales cada vez que la sociedad, externa desconfianza, por lo que consideramos que la reforma político-electoral del 2014 no garantiza que con su implementación se logre llegar a la consolidación de la democracia, pues como podemos darnos cuenta, los problemas para llegar a ello, en nuestro país, va más allá de la desconfianza institucional.

DÉCIMA. Lo anterior nos hace recordar lo que nos dice Nohlen que uno de los problemas de los países Latinoamericanos, es que siempre quiere reformar su Sistema y sus Instituciones como solución a sus crisis de legitimidad y reitera que, “no hay que esperar de las soluciones Institucionales más de lo que pueden ofrecer: pues solo son incentivos para un comportamiento apropiado con ciertas expectativas normativas, pues el

funcionamiento de estas depende también de factores estructurales y culturales” (2006. pág. 6).

UNDÉCIMA. Ahora bien, consideramos que el robustecimiento de atribuciones que se le dio a la Institución, es demasiado riesgoso, pues como ya lo mencionábamos antes, también el Instituto tendrá a cargo algunas funciones de las cuales se hacían cargo los OPLES, estos además de las cantidades enormes de dinero que se tendrán que gastar y como ejemplo de esta situación, es el seguimiento de monitoreo de Partidos Políticos en los medios de comunicación, pues a estos los monitoreara desde antes de que sus materiales electrónicos puedan llegar a cualquier medio de comunicación. Por lo que esta situación podría colapsar al Instituto en años posteriores.

DÉCIMOSEGUNDA. Lo anterior, la visión que nos planteamos en cuanto al Institución Nacional Electoral, es que, sin duda, prontamente se tendrán que realizar modificaciones, pues se le ha robustecido en gran manera y el contexto político en el que se está desarrollando no es el mejor, pues con las modificaciones hechas a otros sectores del Sistema Político con esta reciente reforma, se han tenido grandes dificultades para su implementación, además, el descontento de estos sectores de la sociedad se han manifestado y provocado una inestabilidad social para el país.

DÉCIMOTERCERA: Sin duda, de debería considerar en buen manera la situación futura del Instituto Nacional Electoral, pues las pruebas de su implementación están por venir y desconocemos la legitimidad del nuevo modelo electoral ante la sociedad y los actores políticos. Asimismo, no descartemos, que una vez que el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto haya terminado, este instituto vaya ser reformado nuevamente, pues el partido que tiene mayoría en estos momentos en el país, ha ido perdiendo credibilidad, por lo que un cambio de poder es mayor probabilidad que se prevé para el siguiente sexenio y por lo tanto las posibilidades de cambios a los componentes del Sistema Político son mayores.

5.1 Propuesta

Con base en la presente investigación, pudimos percatarnos que la Institución Electoral siempre ha estado ligada de alguna forma hacia el Poder Legislativo, pues hay que recordar que los candidatos al Consejo general del Instituto Federal Electoral ahora Instituto Nacional Electoral, son propuestos por esta Cámara legislativa.

Por esta razón, nos hace pensar que la credibilidad y confianza en esta institución se ve afectada de alguna manera, pues la sociedad sigue viendo a los representantes de dicha Cámara con tintes partidistas. Sin duda volvemos a reiterar, que en la población hay un problema de cultura político-electoral, pero una manera de evitar que la confianza y la credibilidad de esta Institución se vea afectada, sería que los candidatos al Consejo de la Institución dejaran de ser propuestos por la Cámara legislativa, de manera que la sociedad viera que no hay ninguna influencia en la dirección de esta Institución por parte de los Partidos Políticos.

Sin duda, tendríamos que revisar a profundidad y aterrizar dicha propuesta, pues hay que recordar que desde ante del nacimiento del Instituto Federal Electoral, los candidatos a dirigir el Consejo Electoral siempre han sido propuestos por el Poder Legislativo o Poder Ejecutivo Nacional.

5.2 Recomendaciones

-Se recomienda, hacer un estudio a través del cual podamos conocer la percepción de la ciudadanía acerca de la legitimidad del nuevo modelo electoral, así como el interés de esta, hacia los Órganos Electorales (Informe País⁵¹)

-Asimismo, se recomienda hacer un estudio de profundidad a la normativa del INE, para valorar de qué manera podríamos adelgazar este robustecimiento de atribuciones que se le otorgaron a la Institución con la nueva reforma Político-Electoral 2014.

-Realizar un análisis a profundidad de la elección de candidatos a consejeros electorales del Consejo General del INE, esto con la finalidad de poder llegar a la propuesta antes

⁵¹ Estudio por medio del cual realizan un diagnóstico regional y nacional sobre la calidad ciudadana de los mexicanos.

mencionada y ver las posibilidades de proponer una nueva forma de elección de estos, de una forma en la que el Poder legislativo participe con algún contrapeso de la Sociedad Civil organizada.

-Reducir al mínimo indispensable las facultades del INE; pues cabe destacar que con el nuevo modelo además de que robusteció en gran manera las facultades de la institución, nuestra Democracia se ha convertido en el modelo más caro del mundo⁵².

-Evitar la judicialización de los procesos electorales, pues se considera que estos tienen que seguir siendo procedimientos del ámbito político.

⁵² Para las elecciones del 2015, la suma del gasto operativo de la institución fueron 13,216.90 millones de pesos.

REFERENCIAS

- Alanís, M. (2009). La Reforma y su contexto. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: hacia un modelo*. Recuperado el 05 Mayo de 2016 de http://portales.te.gob.mx/material_academico/page/materiales/7/1
- Álvarez, G. (2002). *Metodología de la Investigación Jurídica: hacia una nueva perspectiva*. Universidad Central de Chile. Santiago, Chile.
- Arreola, A. (2012). *La ley electoral de 1911. Un instrumento revolucionario*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 3 de mayo de 2016 de http://portales.te.gob.mx/material_academico/page/materiales/7/1
- Bandala, O. (2012). *Sistema Político Mexicano*. Red tercer milenio. D, F. México.
- Becerra, P. (1998). *La reforma electoral de 1996*. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. D, F. México.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia (traducción de José F. Fernández Santillán)*. Fondo de cultura de Económica. D.F, México.
- Barreda, M. (2011). *La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina*. Política y gobierno, Volumen XVIII Número 2. (30), 265-295.
- Casar, M. (2013). Los arreglos institucionales y la funcionalidad de la democracia. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm 3. (14), 147-161.
- Carbonell, M. (2003). *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Recuperado el 21 mayo de 2016 de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Ed. MacGraw-Hill/Interamericana. Madrid, España.

Córdova, L., Salazar, P. (2007). *Constitución, Democracia y Elecciones: La Reforma que viene*. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el día 05 mayo de 2016 de <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2464>

Courtis, Ch. (2006). *Observar la ley: Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Ed. Trotta. Madrid, España.

De Andrea, F. (1997). EL Hilo Conductor de las Reformas Constitucionales Electorales en México: 1946-1976. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM. *Ochenta Aniversario. Homenaje a la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*. (17-44), México: Senado de la República.

----- (1998). Origen y evolución de los partidos en México desde el periodo de la independencia hasta 1928: la ciclicidad de la historia política nacional. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM. *Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez*. (79-94), México: Senado de la República.

Esteinou, J. (2013). *Hacia un modelo ciudadano de comunicación electoral para la construcción de la democracia en México*. Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 25 Mayo de 2016 de http://portales.te.gob.mx/material_academico/page/materiales/7/1

Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Ed. Morata. Madrid, España.

García, R. (2013). Del Institucionalismo histórico al neoinstitucionalismo en la docencia e investigación del constitucionalismo mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En C, Astudillo y J, Carpizo. *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. (3-22), D.F. México.

Gómez, M. (2009). *Introducción a la Metodología de la Investigación Científica*. 2da edición, ed. Brujas. Argentina.

Greppi, A. (2012). *La democracia y su contrario: Representación, separación de poderes y opinión pública*. Ed. Trotta. Madrid, España.

Guerrero, F. (2011). *El Rol de los Órganos Electorales entre Elecciones*. Instituto Federal Electoral. Recuperado el 15 mayo de 2016 de

<http://www.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/materiales/>

Habermas, J. (1988). *La Lógica de las Ciencias Sociales*. Ed. Tecnos. Madrid, España.

Harto, F. (2014) *Ciencia Política y Teoría Contemporánea: una relación problemática*. Ed. Trotta, Madrid, España.

Infante, J. (2005). *Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos*. CONFINES agosto-diciembre. (65-78) Monterrey, México.

Instituto Nacional Electoral (2014). Histórico de resultados electorales. Recuperado el 21 mayo de 2016 de

[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico de Resultados Electorales/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/)

Instituto Nacional Electoral (2014). Información básica. Libro reforma. Recuperado el 25 Mayo de 2016 de

<http://www.ine.mx/archivos2/s/InformacionBasica/presentaciones/LibroReforma.pdf>

Jongitud, J. (2005). Legalidad, legitimidad y legitimación. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. En E, Cáceres., I, Flores., J, Saldaña., E, Villanueva. *Problemas Contemporáneos de la filosofía del Derecho*. (353-370), México D. F .

Huerta, M., Durazo, A., Giménez-Welsh, A., Romero, T. (2014). *Análisis y Perspectivas de la Reforma Política para el Proceso electoral 2014-2015*. Miguel Ángel Porrúa. México, D.F.

Leopold, D., Stears M. (2008.) *Political Theory: methods and approaches*. Oxford University Press Inc., New York.

Luhman, N. (1968). *Fin y Racionalidad en los Sistemas (traducción de Jaime Nicolás)* Ed. Nacional, Madrid, España.

López, M. (2008). Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política. *Política y Cultura*, núm. 29. (21), 171-190.

Magstadt, T. (2013). *Understanding Politics: Ideas, Institutions, and Issues*, Tenth Edition. Student Edition. United States of America.

Mirón, R. (2011). *Democracia en Clave Electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 3 de Mayo 2016 de

http://portales.te.gob.mx/material_academico/page/materiales/7/1

Moctezuma, J. (1994). *José María Iglesias y la Justicia Electoral*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Recuperado el 28 de abril 2016 de

<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/216/1.pdf>

Morlino, L. (2008). *Calidad de la democracia entre líderes y partidos*. Istituto Italiano di Scienze Humane. Florencia, Italia.

Morón, R. (2005). El debate Iglesias-Vallarta: ¿Nada ni nadie sobre la constitución? *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*. Vol. 1, núm. 1. (15), 1-15.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral: una introducción*. Internacional Idea, Asociación Civil Transparencia. Recuperado el día 15 Marzo de 2016 de

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/3/cnt/cnt2.pdf>

------(2006). *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucional*. Ed. Porrúa. México, D, F.

------(2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Sección De obras de Política Y Derecho*. Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos Universidad De Heidelberg *International (IDEA)*. Alemania.

------(2008). *Sistemas electorales en su contexto*. Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México. México, D, F.

----- (2015). *Gramática de los Sistemas Electorales: una introducción a la Ingeniería de la Representación*. Ed. Tecnos, Madrid, España.

Noriega, A. (1999). *El supremo poder conservador*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. México, D.F.

O. Zurita, R., González, N., Guillen, B., Molina, J. (1993). *Programa de formación y desarrollo: curso de inducción*. Instituto Federal Electoral. México. D.F.

Rodríguez, M., Scavuzzo J., Buthet, C., Taborda, A. (2009). *Metodología integral de evaluación de proyectos sociales: indicadores de resultados e impactos*. Ed. Brujas. Argentina.

Ruiz, J. (2012). *Teoría y práctica de la investigación cualitativa*. Universidad de Deusto. Bilbao, España.

Schenoni, L. (2007). El concepto de lo político en Nicolás Maquiavelo. *Revista de Investigación Social*, Vol. 4. (19), 207-226.

Shu-Yun Ma. (2007). Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism. *International Political Science Review*. Vol. 28, No. 1. (21), 57-78.

Soberanes, J. (2001). El acta de reformas constitucionales de 1847. *UNAM Revista Mexicana del Derecho*, XXVIII. (31), 183-214.

Torres, E. (2011). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos* núm. 34). (20), 117-137.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2010).

Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Evolución Histórica de las Autoridades Electorales*, Material didáctico de apoyo para la capacitación. Recuperado el día 12 de abril de 2016 de

http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/evolucion_autoridades.pdf

Ugalde, L., Rivera, G. (2014). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el día 25 de Mayo de 2016 de

http://portales.te.gob.mx/material_academico/page/materiales/7/1